

TARTU ÜLIKOOL
Pärnu kolledž
Sotsiaaltöökorralduse osakond

Liisi Pikkur

**SOTSIAALTEENUSTE KORRALDUS
KOHALIKUS OMAVALITSUSES
HÄÄDEMEESTE VALLA NÄITEL**

Lõputöö

Juhendaja: Kandela Õun, lektor

Pärnu 2016

Soovitan suunata kaitsmisele

(juhendaja allkiri)

Kaitsmisele lubatud "... "..... a.

TÜ Pärnu kolledži osakonna juhataja
.....

(osakonna juhataja nimi ja allkiri)

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

(töö autori allkiri)

SISUKORD

| | |
|---|----|
| Sissejuhatus | 4 |
| 1. Sotsiaalteenuste korraldust ja kohalike omavalitsuste võimekust mõjutavad tegurid .. | 7 |
| 1.1. Sotsiaalteenuste korraldus kohalikus omavalitsuses | 7 |
| 1.2. Ääremaastumine sotsiaalteenuste kättesaadavuse mõjutajatena | 15 |
| 1.3 Haldusreform kui kohalike omavalitsuste jätkusuutlikkuse parandaja | 18 |
| 2. Uuring sotsiaalteenuste korraldusest Hädameeste vallas | 23 |
| 2.1. Hädameeste valla üldandmed, asustus ja rahvastik | 23 |
| 2.2. Uuringu meetod ja valim | 25 |
| 2.3 Leibkondade andmed ja toimetulek | 26 |
| 2.3 Sotsiaalteenuste tarbimise ja osutamise praktika Hädameeste vallas | 30 |
| 2.4 Järeldused ja ettepanekud | 39 |
| Kokkuvõte | 43 |
| Viidatud allikad | 46 |
| Lisad | 49 |
| Lisa 1. Küsimustik Hädameeste valla elanikele | 50 |
| Lisa 2. Intervjuu küsimustik | 55 |
| SUMMARY | 56 |

SISSEJUHATUS

Sotsiaalteenuste korraldus kohalikus omavalitsuses on viimastel aastatel muutunud järjest aktuaalsemaks teemaks, on räägitud üldisest teenuste korraldusest kui ka teenuste kaupa probleemidest. Kõneainet pakuvad sotsiaalteenused seondult haldusreformi läbi viimisega, mis idee järgi annab kohalikele omavalitsustele soodsamad võimalused teenuseid korraldada ja klientidele osutada ning klientidele suuremad võimalused saada teenust senisest kvaliteetsemal viisil.

Sotsiaalteenused on väljatöötatud eesmärgiga toetada inimeste elu ja toimetulekut, et tagada eluliste vajaduste täitmine. (Euroopa Ühenduste..., 2007, lk 7) Eesti Vabariigis korraldab sotsiaalteenuste osutamist kohalik omavalitsus, lisaks on riik delegeerinud ka mitmete teiste ülesannete täitmise kohalikele tasandile. Kohalike omavalitsuste võimekus pakkuda teenuseid on regiooniti väga erinev ja seetõttu on ka teenused korraldatud ebaühtlaselt. Olukorra ühtlustamiseks ja paremaks muutmiseks on kohalikud omavalitsused alustanud liitumistega, mille tulemusena moodustuvad jätkusuutlikumad, suuremad ja võimekamad vallad. (Haldusreformi eelnõu..., 2016)

Kasvav tendents Eestis on elanikkonna vananemine ning noorte ja aktiivsete lahkumine ning elanikkonna koondumine keskustesse või tagamaadesse. Seetõttu kannatab väiksemate valdade eelarve, sest väheneb maksumaksjate arv ja kasvab sotsiaalteenuste vajajate sihtrühm. Lisaks on murekohaks väikeste omavalitsuste suutlikkus tegeleda järjest spetsiifilisemate probleemidega, sõltuvalt ametnike vähesusest ja eelarvelisest võimekusest. See tingib olukorra, kus ametnikud saavad tegeleda vaid nii-öelda „tulekahju“ kustutamisega ja kõigi abivajajateni ei jõuta. Probleemide üheks lahendamise võimaluseks nähakse haldusreformi, mis liidab kohalikud omavalitsused ja suurendab nende võimekust.

Sellest tulenevalt on lõputöö eesmärgiks analüüsida sotsiaalteenuste pakkumise võimekust ja vajadust väikeses vallas ning hinnata haldusreformi mõju sotsiaalteenuste korraldusele. Eesmärgi täitmiseks püstitatud uurimisküsimused:

- Millised on Häädemeeste valla elanike kogemused sotsiaalteenuste tarbimisel ja kuivõrd on sotsiaalteenused elanikele piirkonnas kättesaadavad ning milliseid muutuseid sotsiaalteenuste korralduses vajalikuks peetakse?
- Kuidas hindavad sotsiaaltöö spetsialistid senist sotsiaalteenuste korraldamise praktikat oma piirkonnas ning milliseid arenguvõimalusi nähakse?

Eesmärgi täitmiseks on püstitatud alljärgnevad uurimisülesanded:

- Anda teoreetiline ülevaade sotsiaalteenuste korraldusest, haldusreformi sisust ja praktikast ning ääremaastumise mõjust sotsiaalteenuste osutamisele.
- Planeerida uurimus sotsiaalteenuste korraldusest ääremaal, koostada küsimustik ja valim.
- Selgitada välja eriala-spetsialistide kogemused sotsiaalteenuste osutamise praktikast kohalikus omavalitsuses ning nende arvamus arenguvõimalustest.
- Anda ülevaade ääremaa elanike kogemusest sotsiaalteenuste tarbimisel ja selgitada välja sotsiaalteenuste korralduse kitsaskohad ning vajalikud muutused.
- Koostada tulemustele tuginedes ülevaade sotsiaalteenuste korraldusest ja sellega seotud probleemidest Häädemeeste vallas.

Uurimustöö koosneb kahest osast, teoreetilisest ja empiirilisest osast, mis jagunevad alapeatükkideks. Esimeses peatükis antakse teoreetiline ülevaade sotsiaalteenuste korraldusest ja kohaliku omavalitsuse võimekust mõjutavatest teguritest.

Teises peatükis antakse ülevaade sotsiaalteenuste osutamisest kohalikus omavalitsuses Häädemeeste valla näitel. Andmete analüüsi tulemusena tuuakse välja peamised järeldused ja võimalikud parenduskohad sotsiaalteenuste paremaks korralduseks Häädemeeste vallas.

Töös kasutatavad mõisted:

Kohalik omavalitsus – Kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse - valla või linna - demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus,

võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. (Kohaliku omavalitsuse..., 1993)

Sotsiaalteenused – on inimestele suunatud teenused, mille eesmärk on tagada eluliste vajaduste täitmine, eriti nõrgemas positsioonis olevate tarbijate puhul. Sotsiaalteenustel on ennetav roll ning nad peavad tagama kogu ühiskonna sotsiaalse ühtekuuluvuse, olenemata selle liikmete tervislikust või majanduslikust seisundist. (Euroopa Ühenduste..., 2007, lk 13)

Leibkond – leibkonna moodustavad tavaliselt koos elavad inimesed, kellel on ühine kodune majapidamine (ühine eelarve ja toit), samuti on leibkond üksikult elav inimene. (Statistikaamet, 2017)

1. SOTSIAALTEENUSTE KORRALDUST JA KOHALIKE OMAVALITSUSTE VÕIMEKUST MÕJUTAVAD TEGURID

1.1. Sotsiaalteenuste korraldus kohalikus omavalitsuses

Erinevates riikides on sotsiaalhoolekande korraldus ülesehitatud sõltuvalt piirkonna eripäradest. Eri maailma paigus kujutab sotsiaalhoolekanne tegelemist vastava piirkonna põhiprobleemidega. Ameerika Ühendriikides on sotsiaaltoetused ja sotsiaalteenused maakonna ja osariigi korraldada, mitmed ülesanded on ülekantud kohalikele omavalitsustele ja kolmanda sektori ühendustele (Pinker 2012) Lõuna-Ameerikas on katoliiklik kirik ja tervishoid tihedalt seotud sotsiaaltöö valdkonnaga, näiteks ainult 10% Boliivia kohalikest omavalitsustest on tööle võtnud sotsiaaltöötaja. (Saracostti, Parada, Reininger, 2012, lk 10)

Saksamaal on sotsiaalhoolekande korraldamine peamiselt kohalike omavalitsuste kanda, sest riiklik tasand loob üksnes raamistiku sotsiaaltöö korraldamiseks. (Bahle, 2003, lk 9) Saksamaal on kohalik tasand kõige madalam ja seal on ligikaudu 14 000 omavalitsust. Subsidiaarsuse printsiibist lähtuvalt on peamised sotsiaalteenused rahastatud kohalike omavalitsuste poolt, kuid teenust osutavad iseseisvad MTÜ-d. (Reichard, 2006, lk 475)

Rootsi ja Taani on tüüpilised Skandinaavia heaoluriigid, kus on palju, heal tasemel pakutavaid sotsiaalteenuseid erinevatele inimgruppidele ning enamasti pakuvad teenuseid kohalikud omavalitsusüksused. Skandinaavia maades arenesid sotsiaalteenused peale Teist Maailmasõda, lastekaitse valdkonda hakati arendama 1970. aastast. (Bahle, 2003, lk 9)

Sotsiaalabi toetuste suurused määrab Ida-Euroopa riikides riiklik tasand. Kohaliku omavalitsuste sotsiaaltöötajatel on õigus määrata täiendavaid toetusi ja teenuseid. Tšehhis, Slovakkias ja Sloveenias on sotsiaalhoolekande süsteem ainult riiklikult

rahastatav. Rumeenias, Poolas, Lätis ja Leedus rahastatakse sotsiaalsüsteemi põhiliselt kohaliku tasandi eelarvest. (Kriisk, 2012, lk 40–41)

Eesti Vabariigis on põhiseaduse alusel igal inimesel õigus riigi abile ja kaitsele. Sellest tulenevalt on riigi kohustuseks välja töötada ja pidevalt täiendada sotsiaalse kaitse süsteemi selliselt, et kõigil inimestel oleks võimalus inimväärselt elada. Isikut ümbritsev keskkond ja riigi pakutavad avalikud teenused mõjutavad oluliselt seda, kuidas inimesed ühiskonda tunnetavad ja hindavad. (Richard & Kenneth 2010:10).

Medar ja Medar (2007, lk 11) on oma väljaandes sõnastanud riigi kohustuse järgnevalt: „Põhiseaduse sotsiaalsete õiguste loetelus on sätestatud õigus tervise kaitsele ja õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Lasterikkad pered ja puuetega inimesed on riigi ja kohaliku omavalitsuse erilise hoole all. Eeltoodu seab riigile hoolekande kohustuse ja sätestab hoolekande sotsiaalpoliitika osana.“

Subsidiaarsuse printsiip ehk lähimuspõhimõte ütleb, et abi tuleb anda elanikule kõige lähemal tasandil. Seetõttu on Eestis võrdlemisi suur roll teenuse osutamisel kanda kohalikel omavalitsustel, sest see tasand on inimesele kõige kättesaadavam ja sellest tulenevalt pädev hindama elanike olukorda ja vajadusi.

Kohaliku omavalitsuse seaduses (KOKS) §6 on määratletud üldine kohalikele omavalitsustele suunatud ülesannete loetelu, mis sätestab järgmised tegevused: „Omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.“ (Kohaliku omavalitsuse seadus (KOKS, 1993)

SHS § 14 järgi kehtestab kohalik omavalitsus abi andmise korra, mis peab sisaldama vähemalt sotsiaalteenuste ja -toetuste kirjeldust ja rahastamist ning nende taotlemise tingimusi ja korda. Kohaliku omavalitsuse üksus võib korraldada sotsiaalteenuseid ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest kohaliku omavalitsuse üksuse kehtestatud tingimustel ja korras. (SHS, 2015) Teenuse osutamise

kord tuleb omavalitsusel kehtestada oma määrusega. Omavalitsusel on valida, kas kehtestada üks üldine kord kõigi teenuste kohta või iga teenuse kohta eraldi. Oluline on, et määrus tagaks piisava õigusselguse ning võimaldaks abivajadust terviklikult hinnata ja eesmärgipäraselt abi anda. KOV peab korra kehtestamisel jälgima, et omavalitsus ei asuks reguleerima küsimusi, mida seadusandja on juba ära otsustanud.(Ploom, 2017, lk 30-34)

Davies'i (2002, lk 114) teooria kohaselt on hoolekande korraldusse kaasatud alati vähemalt kaks poolt, isik, kes vajab abi ja isik või asutus, kes teeb uuringuid, organiseerib ja korraldab kellegi eest hoolitsemist. Eesti sotsiaalhoolekande seaduses (SHS) § 3 väljatoodud põhimõtteid aluseks võttes lähtutakse abi andmisel esmajärjekorras isiku vajadustest, seal juures pidades oluliseks meetmeid, mis toetavad isiku toimetuleku säilimist ja suurendamist. Igal isikul on õigus abimeetme valimisel ja kohandamisel saada vastava spetsialisti abi ja vajadusel kaasata tegevusse perekonnaliikmed, kui isik on ise sellega nõus olnud. Oluline on põhimõte, et abimeetmed tagatakse isikule võimalikult kättesaadaval moel. (SHS, 2015) Iga isiku jaoks on olemas lahendus, et leevendada tema probleemi ja soodustada toimetulekut, selleks on oluline seada kliendile tugimeetmeid selliselt, et need vastaksid just tema vajadustele ja aitaksid samm-sammult edasi.

Medar on öelnud: „Sotsiaalteenus on vastavalt Sotsiaalhoolekande seadusele ja sotsiaalministeeriumi sotsiaalpoliitika arendamise alusdokumentidele otsene isiklik mitterahaline abi või toetus isikule, perele, kes seda vajab. Sotsiaalteenusteks on sotsiaalnõustamine, rehabilitatsiooniteenus, proteeside-, ortopeediliste ja muude abivahendite andmine, koduteenused, eluasemeteenused, hooldamine perekonnas, hooldamine ja rehabilitatsioon hoolekandeadutuses ja toimetulekuks vajalikud muud sotsiaalteenused (Medar & Medar, 2007, lk 15).“

Kuigi sotsiaalteenuste mõistel ei ole üldist ja ühtset määratlust, siis Euroopa Vabatahtlik Sotsiaalteenuste Kvaliteediraamistik (EVSK) jagab sotsiaalteenuste mõiste järgmisesse kahte suurde rühma (Euroopa Liidu..., 2010) :

- seadustest tulenevad, mis tagavad kaitse põhiliste eluriskide puhul, nagu haiguste, vanaduse, tööõnnetuste, töötuse, pensioni ja puuetega seotud riskid;

- muud esmased teenused, mis on otse inimesele suunatud.

Nende muude teenuste alla käivad teenused, mis on ennetavad ja ühtsust loovad, et pakkuda elanikele vajadustele vastavat abi ja muuta lihtsamaks ühiskonda kaasamist ning tagada neile põhiõigused. Selle alla kuuluvad elukriisid, mis nõuavad toimetulekut otseste eluraskustega (võlad, töötus, sõltuvused, perekonna purunemine). Teiseks tegevused, mis aitavad inimestel ühiskonda sotsialiseeruda (rehabilitatsioon, sissrerännanute keeleõpe) ja tööturule suunamisega seonduv (koolitus, tööturule naasmine, toetatud töötamine). Kolmandaks pikaajsete terviseprobleemidega isikute kaasamisele suunatud tegevus. Neljandaks eluaseme rajamine, sotsiaal elupind, mille eesmärk on anda elupind ebasoodsas olukorras olevale isikule. (Euroopa Liidu..., 2010)

SHS 2. peatüki jagu 2 kohaselt on Eesti Vabariigis kohaliku omavalitsuse ülesandeks vastavas linnas- või vallas korraldada järgnevad sotsiaalteenused (SHS, 2015):

- koduteenus
- üldhooldusteenus
- tugiisikuteenus
- hooldus täisealisele isikule
- isikliku abistaja
- varjupaigateenus
- turvakoduteenus
- sotsiaaltransporditeenus
- eluruumi tagamine
- võlanõustamisteenus
- lapsehoiuteenus

Koduteenuse eesmärk on tagada täisealise isiku iseseisev ja turvaline toimetulek kodustes tingimustes, säilitades ja parandades tema elukvaliteeti. Teenuse sisuks on abistada isikut tegevustest, mida isiku tervises seisund, elukeskkond või tegevusvõime ei võimalda sooritada ilma kõrvalabita. Üldhooldusteenuse eesmärk on tagada turvaline ja toimetulekut soodustav elukeskkond, täisealisele isikule, kes sõltuvalt tervises seisundist, elukeskkonnast või tegevusvõimest ei saa ajutiselt või püsivalt iseseisvalt toime tulla. Tugiisikuteenuse eesmärk on toetada isiku toimetulekut olukordades, kus isik vajab

olulisel määral kõrvalabi oma kohustuste täitmisel, sotsiaalsete, majanduslike või tervislike probleemide tõttu. Hooldus täisealisele isikule määratakse avalduse alusel isikule, kes puude tõttu vajab abi oma õiguste teostamiseks ja kohustuste täitmiseks. Isikliku abistaja teenuse eesmärk on toetada ja suurendada puudega täisealise isiku iseseisvat toimetulekut ja võrdset osalemist kõigis eluvaldkondades, osutades füüsilist kõrvalabi. Varjupaigateenuse eesmärk on õõbimiskoha pakkumine täisealisele isikule, kes ei ole võimeline seda endale leidma. Turvakoduteenuse eesmärgiks on tagada abivajavale isikule turvaline ajutine eluase ja esmane abi, isiku east sõltuvalt peab olema tagatud hooldamine ja arendamine. Sotsiaaltransporditeenuse eesmärgiks on tagada puudega isiku vajadusele vastava transpordivahendi võimalus avalike teenuste kasutamiseks, tööle- või õppeasutusse sõitmiseks, juhul kui isiku puue takistab isikliku- või ühistranspordi kasutamist. Eluruumi tagamine on suunatud isikutele, kes sotsiaalmajanduslikust olukorrast tulenevalt ei ole võimelised enda ja oma perekonna vajadustele vastavat eluruumi tagama. Võlanõustamisteenuse eesmärk on aidata isikut varalise olukorra hindamisel, võlanõustajatega läbirääkimisel ja nõuete rahuldamisel, aidates vältida uusi võlgnevusi toimetuleku võimet parandades. Lapsehoiuteenuse eesmärgiks on toetada raske või sügava puudega lapse vanema, eestkostja või perekonnas hooldaja toimetulekut, õppimist ja töötamist ja tagada lapsele hooldamine, arenemine ja turvaline keskkond. (SHS, 2015)

Eelnevalt loetelus väljatoodud sotsiaalteenused on kohalikele omavalitsustele kohustuslikud ja peavad olema abivajajale kättesaadavad, see tähendab, et KOV peab tagama seadusega nõutud sotsiaalteenuste olemasolu, selgitama välja isiku abivajaduse ja määrama vastava abimeetme ning olema valmis katma kulutused. Kohaliku omavalitsuse korraldada on see, kas teenuseid osutatakse ise või delegeeritakse teistele teenusepakkujatele, ostetakse teenust sisse (näiteks mõnelt MTÜ-lt või teiselt kohalikult omavalitsuselt), sealjuures on KOVi kanda ka kulutused.

Lisaks eelnimetatud teenustele lisandub ka mitmeid riiklikul tasandil korraldatavad sotsiaalteenuseid, sealjuures on oluline roll kohalikel omavalitsustel ka riigi rahastatavate teenuste läbiviimise toetamises. Järjestatud teenuste süsteemi puhul osutatakse iga järgnevat teenust vaid juhul, kui eelmise teenusega isiku vajadusi

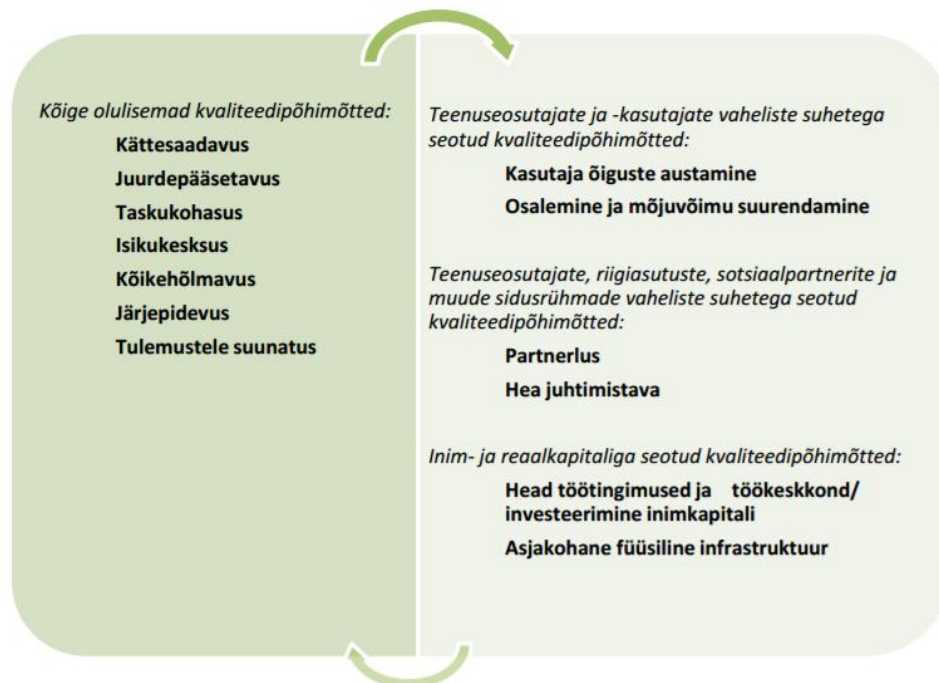
rahuldada ei ole võimalik või kui isik ei ole suuteline antud teenust kasutama (Medar & Medar, 2007, lk 30-31):

- Üldised avalikud teenused- võrdselt kättesaadavad igale elanikule, nendeks on näiteks baasharidus, korrakaitse teenused, tervishoid;
- seostatavad teenused- on ajaliselt määratletud ja kindlale sihtgrupile suunatud, seostavate teenuste abiga peaks abivajadus muutuma minimaalseks või kaduma;
- toetavad teenused- pidevad või pikaajased teenused, et aidata iseseisvalt elaval inimesel kasutada avalikke teenuseid;
- eriteenused- vajalikud kui iseseisvalt inimese seostamine üldiste avalike teenustega ei ole mingil põhjusel võimalik.

Teenuste sisu loomisel, korraldamisel ja arendamisel on oluline, et jälgitakse ka kvaliteedipõhimõtteid (vt. joonis 1). Euroopa vabatahtlikku sotsiaalteenuste kvaliteedi raamistikus (EVSKR) väljatöötatud kvaliteetse sotsiaalteenuste tunnused on järgmised (Euroopa Liidu..., 2010, lk 9-10):

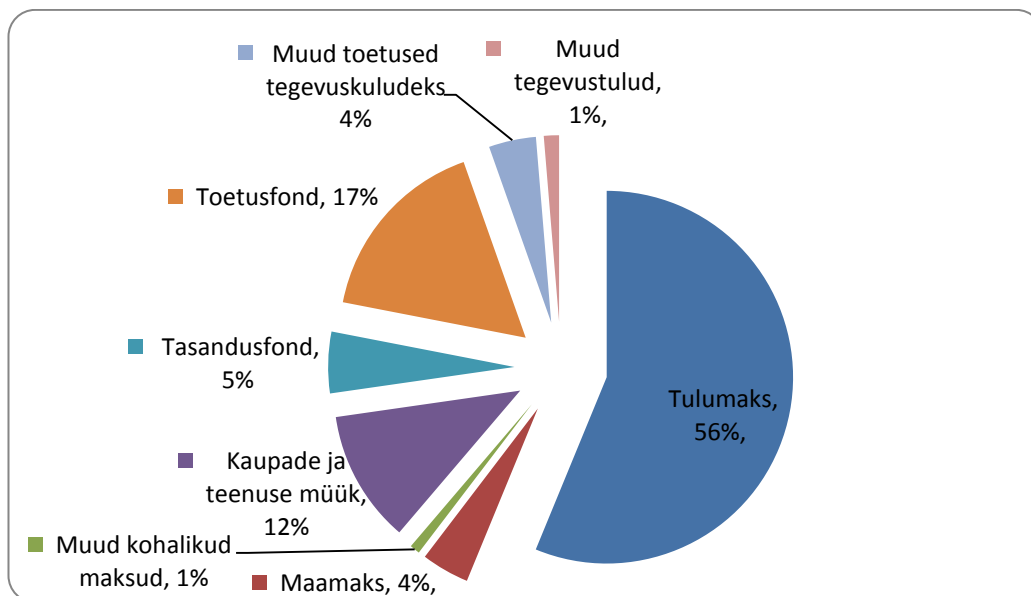
- teenus on õigeaegselt, kliendile vajalikus mahus ja kodu lähedal kättesaadav;
- teenuse osutamiseks on sobivad ruumid ja lahtioleku ajad;
- piisava hulga sotsiaalteenuste olemasolu, kliendil on võimalus valida sobiv teenus ja teenuseosutaja;
- teenuste võrdne (piirkondlik) kättesaadavus ja selleks vajaliku ressursi olemasolu.

Teenusesaajate teadmised ja kogemused on vastus sellele, milles seisneb hea ja kvaliteetne sotsiaalteenus. Teenusesaajate arvamus on oluline aspekt hindamaks teenuste kvaliteeti. (Guus van Beek, 2014, lk 13)



Joonis 1. EVSKR toodud kvaliteedipõhimõtted. Allikas: Vana, 2013, lk. 10.

Tulenevalt kohaliku omavalitsuse suurest vastutusalast ja rohketest ülesannetest on vaja piisavalt ressursi, et katta seatud ülesanded. Euroopa kohaliku omavalitsuste harta artikkel 9 ütleb, et kohalikel omavalitsustel on õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada ja need rahalised vahendid peavad olema vastavuses neile põhiseaduse ja seadusandlusega seatud kohustustega. Rahandussüsteem peab olema paindlik, et see oleks võrdne neile kehtestatud ülesannetega. (Euroopa kohaliku..., 2011). Lisaks sätestab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse paragrahv 5 õiguse vallal ja linnal kehtestada makse ja panna peale koormisi täiendava raha teenimiseks. (KOKS, 1993)



Joonis 2. Kohalike omavalitsuste põhitegevuse tulud 2014. aasta eelarvete täitmise kvartaliaruannete alusel. Allikas: Sannik, 2015, lk 3.

Joonisel 2. on kajastatud kohalike omavalitsuste põhitegevuse tulud 2014. aastal, mille alusel saab öelda, et olulisemaks tuluallikaks kohalikus omavalitsuses on üksikisiku tulumaks. Seetõttu on oluline kohalikus omavalitsuses, et jätkuks piisavalt aktiivset elanikkonda, kes elu edasi viivad. Rait Kuuse on öelnud: „Sotsiaalsektori edu saab mõõta vaid inimeste aktiivsuse kaudu. Parim sotsiaalkaitse on see, kui inimene saab teha tööd või osaleda muul moel ühiskonnaelus. Seni ei ole paremat viisi vaesusesse sattumise ennetamiseks või sealt välja tulekuks.“ (Kuuse, 2016, lk 3)

Kuna kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustuste täitmisega seotud kulud peab katma riigieelarvest, siis eraldavad ministriumid lisavahendeid. Kohalikel omavalitsustel on õigus sihtasutustel ja avalik-õiguslik juriidilistelt isikutel projektipõhiselt lisaraha juurde taotleda. (Sannik, 2015, lk 4) Projektipõhine rahastamine on hea meetod, kuid enamasti ei peeta seda jätkusuutlikuks. Projekti lõppedes ei ole kohalikel omavalitsustel piisavalt ressursi, et teenuste korraldust jätkata.

1.2. Ääremaastumine sotsiaalteenuste kättesaadavuse mõjutajatena

Ääremaa ja perifeeria on olemuselt sarnased mõisted, tihti käsitletakse perifeersete piirkondade all ääremaid. Kui ääremaa kujutab endas pigem geograafilist paiknemist, siis perifeeria definitsioon on laiem, seetõttu defineerib autor ääremaad perifeeria mõiste kaudu. Perifeeria kui ebasoodaste tingimustega keskusest eemal paiknev asula, mis on tihedalt seotud keskusega. Keskuse ja perifeeria omavaheline seos on suur ja neid on oluline vaadelda ühtsena seoses keskustesse koondumise protsessiga. See protsess on perifeeriaks muutumise jaoks määrava tähtsusega, sest läbi erinevate mõjutegurite seavad keskused teised piirkonnad ebasoodsasse olukorda, nendeks faktoriteks võivad olla näiteks rohkem arenenud teenused ja asutused ning jätkusuutlikum ja tootlikum majanduslik olukord. (Lang 2012)

Kreckel kirjeldab perifeeriat kui positsiooni, mis seab inimesed ja inimgrupid ebasoodsasse olukorda. Tulenevalt ligipääsetavuse keerukusest vajalikule materjalile ning sümboolsele kaubale. Selline positsioon võib esineda nii kohalikul, riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil. Sotsioloogias on perifeeria enamasti defineeritud läbi vaesuse ning sageli vaadeldakse perifeeriat kui vaest piirkonda. (Kühn 2014)

Eesti inimvara raporti (2010) sõnastuse kohaselt on ääremaa definitsioon järgmine: „Maakonnakeskusest kaugemal asuv väheneva elanikkonnaga maapiirkond. Ääremaastumise tunnuseks peetakse rahvastiku kahanemist, kas viimase 50 aasta jooksul vähemalt poole võrra või alates 2007 aastast keskmiselt vähemalt 1% aastas.“ Raportis toodud seletuse kohaselt on ääremaastumisriskiga piirkonnad, kus elanike tihedus jääb alla kaheksa inimese ruutkilomeetril või mille kaugus keskusest on üle 50 km. Nende kriteeriumite kohaselt on Eestis ligi pooled omavalitsused ääremaalised.

Eesti eesmärgiks on aga jätkuvalt tasakaalustada riigi toimimist, seda eeskätt maakonnakeskuste võrgu kaudu, väikelinnad ja maa-asulad ei suuda pakkuda elanikkonna vajadusi katvaid teenuseid ja töökohti. Elanike haridustase ja nõudmised elustandardi suhtes kasvavad sarnaselt kogu riigi elanikkonna soovidega. Tulenevalt vältimatutest muutustest rahvastikukoosseisus ja paiknemises võivad paljud toimepiirkonnad kogunisti kaduda. Väikeste asulate ja maapiirkondade püsima

jäämiseks on vaja siduda ja ühendada neid maakonnakeskuste ja toimepiirkondadega. (Üleriigiline..., 2012, lk 19)

Sotsiaalteenuste kvaliteedi üheks põhimõtteks on kättesaadavus, mis sisaldab endas inimese valikule ja vajadusele vastavaid teenuseid. Sealjuures peab olema võimalus valida teenuste eri liikide ja ühe liigi sees erinevate pakkujate vahel. Teenuste osutamise koht peab olema inimesele sobilik. (Sotsiaalse turvalisuse ..., 2015, lk 45) Kohalike omavalitsuste võimekus pakkuda avalikke teenuseid ja sealhulgas sotsiaalteenuseid sõltub aga elanike arvust, tööealisest ja aktiivsest elanikkonnast, samuti on oluline mõju ka territoriaalsel paiknemisel. Sotsiaalteenuste kvaliteedi analüüs ja ettepanekud tervikliku kvaliteedisüsteemi tagamise juurutamiseks toob välja seisukoha, et kohaliku omavalitsuse pakutavad teenused ei ole üle Eesti piirkondlikult võrdselt ning kliendi vajadustele vastavalt kättesaadavad. Lisaks kasvab teenuste rahastamise probleem, kuna statistika kohaselt tööealiste arv väheneb ning see avaldab negatiivset mõju kohalike omavalitsuste tuludele ja võimalustele erinevaid sotsiaalteenuseid osutada. (Sotsiaalse turvalisuse ..., 2015, lk 41)

Puuetega inimeste ja nende pereliikmete hoolduskoormuse uuringust võib kokkuvõtvalt öelda, et täiendavaid sotsiaalteenuseid vajaks 38% täiskasvanud puuetega inimestest. Maapiirkondades elavad puudega inimesed ja perekonnad tunnevad oluliselt rohkem mõnest teenusest puudust võrreldes keskustes ja linnades elavate puuetega inimestega (Puuetega inimeste..., 2009, lk 101).

Eestis olev elu- ja majanduskeskkonna mitmekesisus on nii suur ning kvaliteet puudulik. Mõningatel juhtudel võib olla linnades kesine avaliku ruumi pakkumine, aga ääremaal on halvenenud töökohtade ja vajalike teenuste kättesaadavus ning ettevõtluse arendamine ei oleks otstarbekas väheste tarbijate tõttu. (Üleriigiline..., 2012, lk 18)

Eesti regionaalse arengu peamine mõju sotsiaalse kaitse vajaduste kujunemisele ja selle korraldamisele tuleneb kohalike omavalitsuste tasandil elanikkonnas ja sissetulekutes toimunud diferentseerumisest. Erinev on olukord Tallinnas ja Tartus, neid vahetult ümbritsevates valglinnastumisest haaratud valdades ja teistes Eesti linnades ning tavalistes maavaldades. Kuigi viimastes elab kõige väiksem osa Eesti rahvastikust, võib eeldada, et sotsiaalse kaitse vajadus on just neis suhteliselt suur. Siin kombineeruvad

suur vanemaealiste osatähtsus, töökohtade ja teenuste halvem territoriaalne kättesaadavus ning madalamad sissetulekud. Hajaasustus raskendab abivajajateni jõudmist ja hoolekande korraldamist. (Keskpaik & Kõre, 2016, lk 16)

Oluliseks probleemiks on kujunenud vahemaadest tulenev teenuste kättesaadavus, näiteks selleks, et saada nõustamisteenuseid peab inimene ääremaalt ise sõitma teenusepakkuja juurde. Psüühikahäirega ja puudega inimesed pole võimelised ilma saatjata sõitma pikki vahemaid ja maakonnakeskusesse pääsemine on ääre aladelt keeruline, kuna puudub piisav ühistransport ning enamasti pakub sotsiaaltransporti sotsiaaltöötaja oma autoga, kuid see võtab väga palju nende ajast ning sellisel kujul ei ole see jätkusuutlik. Transpordi teenuse sisseostmisel on hirm, et teenus läheb liiga kalliks ning kliendid ei ole valmis maksma, kuna teenuse sihtgrupp ise sageli ongi juba toimetulekuraskustes. Teenused mida saaks pakkuda äärealadel olevatele inimestele nagu häirenupp või teleteenus, et parandada teatud sihtgrupi toimetulekut, ei saa toimida, kuna seal puudub levi, mis on vajalik seadme toimimiseks. (Erm-Reining, 2015, lk 16)

Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringute lõpparuande analüüsi tulemusena on välja toonud, et sotsiaalteenused on kohalikud põhiteenused, mis tähendab, et need on teenused, mida inimene ei pruugi vajada tihti aga need on olulised igapäevaelu rahuldavaks toimetulekuks. Põhiteenuse head kättesaadavust on mõõdetud mõistliku ajakuluna. Hea kättesaadavuse kriteeriumi kohaselt peab see jääma kuni 30 minuti kaugusele, jalgsi liikudes 2,5 km kaugusele, jalgrattaga kuni 10 km kaugusele, ühistranspordiga 15km kaugusele ja autoga 35 km kaugusele. (Sepp *et al.*, 2015)

Kokkuvõtlikult öeldes on ääremaal elavad inimesed võrreldes linnades elavate inimestega ebavõrdses olukorras. Kui kohalik tasand suudab tagada teenused viisil, et ostab need teiselt teenuse pakkujalt sisse, siis tekib maalises piirkonnas elaval inimesel uus probleem, milleks on transport ja vahemaad. Kaks korda päevas sõitva bussiga on eakal väga keeruline oma toimetusi korda ajada ja teenustele pääseda, lisaks on transport kokkuvõttes kulukas, mis avaldab väikese sissetuleku juures suurt mõju. Teisest küljest seab piirkondlik paiknemine ja ääremaal asumine ka kohaliku

omavalitsuse ebasoodsasse olukorda, sest ka kõige parema tahtmise juures ei suudeta inimestele kvaliteetseid teenuseid võrdselt kättesaadavalt tagada.

1.3 Haldusreform kui kohalike omavalitsuste jätkusuutlikkuse parandaja

Kohalike omavalitsuste ühinemises ehk haldusreformis nähakse võimalust probleemkohtade vähendamiseks ja Eesti tasakaalustamiseks, mistõttu on antud teema Eestis pikalt arutluses olnud ning viimase aasta jooksul muutunud oluliselt aktuaalsemaks. Haldusreformi eesmärgiks on muuta kohalikud omavalitsused maa-alalt ja elanike arvult suuremaks ning efektiivsemaks. Haldusreformi läbiviimisel on võetud eeskujuna naaberriikide kogemustest ja mujalt Euroopast. Algatatud on liitmise plaane mitmetes riikides, on neid piirkondi, kus on haldusreform lõplikult läbiviidud, kuid leidub ka neid kes on taas laiali „lagunenud“ ning kes pole haldusreformi plaani lõpuni viinud.

Reformi mõiste selgitamiseks kirja pandud erinevaid teooriaid, näiteks teoreetik Brans (1992) toob välja kolm eriliiki kohaliku omavalitsuse reforme. Esimeseks liigiks on heaoluriigi arengust tingitud reform, mille alla kuuluvad reformid, mis viiakse läbi eesmärgiga suurendada kohaliku omavalitsuse võimekust ja tagada avalikke teenuseid. Teiseks reformi liigiks on linnade ja tagamaade sidumine, nende paremaks toimimiseks ehk linnastumisprotsess. Kolmandaks on poliitilise eesmärgiga reform, mille eesmärgid võivad olla väga erinevad, näiteks kohaliku autonoomia piiritlemine või hoopis erinevate parteipoliitiliste eesmärkide saavutamine. (Brans, 1992)

Dollery ja Robotti (2008) jaotavad haldusreformi järgmiselt:

- valdade ühinemine, kus kaks või enam omavalitsust moodustavad uute piiridega ühe omavalitsuse;
- piiride muutmine viisil, kus struktuurid jäävad samaks aga piirid muutuvad oluliselt;
- omavalitsuste vaheline funktsioonide jagamine lepingute alusel;
- omavalitsuste vaheline koostöö, kus jagatakse ressursse läbi mõne asutuse või ettevõtte.

Leemansi teooria esitab kohalike omavalitsuste ühinemise mudelit sarnaselt eelnevatega (Sootla *et al.*, 2009):

- anneksioon ehk suure omavalitsuse kasvamine ümberkaudsete ühinevate omavalitsuste kaudu;
- kahe või enama omavalitsuse ühinemine eesmärgiga säästa ja suurendada ökonoomsust;
- omavalitsuse restruktureerimine, sõltumata majanduslikest ja sotsiaalsetest riskidest.

Kõigi ülaltoodud teooriate sarnasus seisneb haldusreformi selgituses, et omavalitsuste ühinemised muudavad kohalike omavalitsuste arvu, elanike arvu ja struktuuri. Haldusreformiidee peaks põhinema arvamusel, et suuremates omavalitsusüksustes on paremad võimalused eelarve ja inimressursside kasutamiseks ning avalike teenuste osutamiseks, mis kokkuvõttes peaks parandama omavalitsusüksuste võimekust ja jätkusuutlikust.

Soomes hakati planeerima haldusreformi juba 2000. aastal. Probleemid, mida muuta sooviti olid sarnased praegu Eestis toimuvale, demograafilised probleemid, inimeste väljaränne, omavalitsusüksuste vähene võimekus pakkuda avalikke teenuseid. Juba 2005. aastal programmi PARAS läbiviimisel anti võimalus valdadele ühineda või teha senisest tihedamat koostööd, seejärel vähenes valdade arv üle saja ning esimesed liitumised olid tehtud. Kuid mitmed vallad ei suutnud koostada raamistikku, kuidas liitumise järel vallaelu korraldada. 2011-2012 toimusid peaministri eestvedamisel uued läbirääkimised, mis sisaldasid endast jõulisemat valdade liitmist, mille tulemusena pidi moodustama tugev keskvald, mis on põhiline tööl käimise piirkond ning mis on oma suuruselt võimeline vastutama teenuste osutamise eest, mille tulemusena oleks riiki jäänud ligikaudu 100 valda, kuid 2012 aastal muudeti tingimus leebemaks ning liitumine jäi toimumata. Küll aga alustati 2016 uusi läbirääkimisi mitte enam valdade liitmisest, vaid loodetakse viia teenused ühe katuse alla, selle eesmärgiks on kuluefektiivsuse saavutamine ja kohalikult tasandilt ülesannete vähemaks võtmine. (Kohaliku omavalitsuse üksuste... 2013)

Taani on aga suureks eeskujuks ja raamiks mitmetele riikidele ning sealse muudatused on olnud efektiivsed ja muutunud oluliselt riigi toimimist. Esimene haldusreform viidi läbi juba 1970. aastal, mille järel liideti 1 389 kohaliku omavalitsuse üksust ja 24 maakonda 275-ks kohaliku omavalitsuse üksuseks ning 14 maakonnaks. Sarnaselt Soomele alustati 2000.aastal arutelu haldusreformi vajalikkuse üle, kusjuures olid probleemid samad, nagu praegusel hetkel Eestis ja sel ajal Soomes. Ettevalmistustega alustati 2002 aastal ning reform toimus 2007. aastal, eesmärkideks oli avalike ülesannete pakkumine elanikele võimalikult lähedasel viisil, teine eesmärk oli demokraatliku vastutuse suurendamine ja ühtlasi elanike otsustusõiguse suurendamine ning kolmandaks muuta omavalitsused majanduslikult sõltumatuks suurendades tulubaasi nii, et iseseisvalt toimetada. Eesmärk oli 30000 inimesega omavalitsuste loomine ning minimaalne elanike arv oli 20000. Selle haldusreformi tulemusena moodustati 13 maakonnast ja ühest regioonist viis regiooni ja ka omavalitsusüksused muudeti suuremaks – 270-st omavalitsusest moodustati 98. (Local Government..., 2007) Siiani on sealne reform andnud positiivseid tulemusi ja seetõttu ongi Taani võetud eeskujuks.

Leedus toimunud haldusreform oli aga liiga suurejooneline ning seal moodustati 3,4 miljoni elaniku kohta 56 kohalikku omavalitsust, mis tähendab, et ühe omavalitsusüksuses oli kogunisti 60000 elanikku. Kuid mõne aja pärast mõisteti, et omavalitsusüksusi on liialt vähe tõhusaks riigi toimimiseks ning asuti neid taaskord lahutama. (Jesse, 2008)

Eesti haldusreformiseaduse (HRS) §1 punkt 2 toob välja haldusreformi eesmärgi, mis on sõnastatud järgnevalt: „Haldusreformi eesmärk on toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkimisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Selle eesmärgi elluviimiseks nähakse käesoleva seadusega ette valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise, mille tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid. Haldusreformi rakendamisel lähtutakse ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisel, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid.“

Ühinemiste toetajad väidavad, et suuremad omavalitsusüksused on säästlikumad, efektiivsemad, suudavad tagada pakutavate teenuste kvaliteeti ja mahtu, suurendavad võimekust, parandavad juhtimist ja suurendavad jätkusuutlikust. (Dollery & Robotti, 2008) Arvestades eelnevat seisukohta, siis võib väita, et omavalitsuste kuluefektiivsuse ja suuruse vahel on seos, kuid ollakse seisukohal, et universaalset omavalitsusüksuse suurust, mida saaks rakendada kõikides riikides ei ole. (Dollery & Fleming, 2006). Universaalne haldusala suurus ei ole võimalik, sest õige suurus on iga ülesande jaoks erinev. (Meklin, Pekola-Sjöblom, 2013)

Eesti Siseministeeriumi hinnangul on oluliseks läveks 5000 elanikku, suurema elaniku arvuga omavalitsusüksustes võimekuse indeks oluliselt ei tõuse, kuid ületab väiksema elanike arvuga kohalike omavalitsuste keskmist taset. KOV- üksustes, mille elanike arv jääb 3000-4000 või 4000-5000 vahemikku, KOV-võimekuse indeksi väärtus märkimisväärselt ei erine. Analüüs näitas, et avalike teenuste osutamise keskmine kulu vähenes märgatavalt kuni 5000 elanikuga omavalitsustes ning seejärel aeglustus märgatavalt. (Christoffersen & Larsen 2007)

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise võib alata Vabariigi Valitsus või kohaliku omavalitsuse volikogu. Vastavalt Põhiseadusele ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartale ei ole lubatud omavalitsus üksuste piire muuta kohaliku omavalitsuse arvamust ära kuulamata ning üldjuhul toimub ka kohalik rahvaküsitlus. Kohaliku omavalitsuse tasandil teeb haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsuse Vabariigi Valitsus. Linna- või vallavolikogu poolt algatatud kohaliku omavalitsuse üksuse piiride muutmise ja nende ühinemise korral on igal asjasse puutuval volikogul õigus algatus tagasi lükata (ETHS §9 ja §10).

Eestis on hetkel 213 kohaliku omavalitsuse üksust, omaalgatuslikult on ühinemas 160 omavalitsust ning neist suurima elanikkonnaga (50420 elanikku) on Pärnu linn, suurima pindalaga valla moodustab Saaremaa (2580 km²). (Kattai, 2017)

Eeldatavasti tekivad haldusreformi tulemusena keskus-tagamaa terviklikud kooslused. Omavalitsusüksuste liitmise tulemusena suurenevad uute omavalitsuste pindala ja elanike arv ning seetõttu võivad nad mõjutada oluliselt omavalitsuste toimimist. Lisaks ühtlustab tulubaas ja kohalikud omavalitsused on võimelised paremini oma ülesandeid

täitma. Rahvastikukoosseisu vanuseline- ja sooline jaotus paraneb, leevendades olukordi, kus omavalitsusüksuse olulise osa moodustasid eakad, mistõttu on seni tuluallikaks olnud valdavalt riiklikult makstav raha. Elanike arvu vähenemisel, vananemisel ja ümberpaiknemisel on otsene mõju omavalitsuste jätkusuutlikkusele. Kogemused ühinemistega näitavad, et teenuste osutamiseks säilivad ning pigem muudetakse senist teenust korralduslikust poolest, tagades seda, et bürokraatia ei suurene. See kokkuvõttes aga vähendab kulutusi elaniku kohta ja tagab teenuste kättesaadavuse ka piirkondades jäetakse teenuspunktid kohtadel alles, muudetakse senist teenuste osutamise organisatsioonilist korraldust ja püütakse mitte suurendada bürokraatiat, on toonud kaasa pigem seniste teenuste kulude alanemise elaniku kohta ja teatud teenuste kättesaadavuse ka ääremaalistes piirkondades, kus varem teenust ei osutatud. Valdade liitmise järel on võimalik probleeme lahendada terviklikumalt. Lisaks suur eelis võtta tööle ametnikke, kes saavad oma alal spetsialiseeruda Ühendamavalitsuse sees teenuste osutamise nõuded ühtlustatakse parema kvaliteedi suunas. (Noorkõiv, 2013)

Kokkuvõtvalt ei mõjuta sotsiaalteenuste pakkumist üksnes kohaliku omavalitsuse korraldus, vaid olulist mõju avaldab ka geograafiline paiknemine ning rahaline võimekus. Ebaühtlane sotsiaalteenuste jaotus ja kvaliteet on aga oluliseks probleemkohaks ning haldusreform on viis selle probleemi parendamiseks, küll aga ei ole välistatud, et praeguste probleemide paranedes ei teki uusi.

2. UURING SOTSIAALTEENUSTE KORRALDUSEST HÄÄDEMEESTE VALLAS

2.1. Häädemeeste valla üldandmed, asustus ja rahvastik

Häädemeeste valla pindala on 390,2 km², millest 17% on põllumajandusmaa ja 58% metsamaa. Häädemeeste vald asub Mandri-Eesti edelanurgas, Pärnu maakonnas (vt joonis 2). Vallal on üle 30 km rannajoont Liivi lahe kaldal ning ühine piir Läti Vabariigiga. Kaugus suurematest linnadest nagu Tallinn on 168 km, Riia 142 km ja Pärnu 40 km. Välja on kujunenud neli aktiivsemat piirkonda või keskust, kus osutatakse olulisemaid teenuseid – Häädemeeste, Kabli, Treimani ja Massiaru. (Häädemeeste valla..., 2016, lk 6)

Asustus Häädemeeste vallas on suhteliselt ebaühtlane ja koondunud eelkõige mere lähedusse. Vallas on üks alevik ja 20 küla, rahvastiku jaotus on tihedaim Häädemeeste alevikus ning Kabli ja Treimani külades. Rahvastikuregistri andmetel 01.01.2017 seisuga on elanikke 2548. Keskmine asustustihedus Häädemeeste vallas on 6,7 elanikku km² kohta (võrdluseks: Pärnumaa keskmine asustustihedus on 17,1 elanikku km² kohta). (Häädemeeste valla... 2016, lk 6)

2017 aasta sügisest liitub Häädemeeste vald Tahkuranna vallaga ning uue valla nimeks saab Häädemeeste vald. Uue liitunud valla suuruseks saab 494 km² ning eeldatav elanike arv on 4982 inimest. (Käimasolevad..., 2017) Uus vald saab alguse Ikla piiripunktist ja lõppeb Pärnu linna piiris, vahemaa on ligikaudu 60 km.

Peamised probleemid Häädemeeste vallas on madal sündivus, väljaränne, noorte ja haritute vähene tagasipöördumine, elanike suurenev keskmine vanus, vähene kooli minejate arv ning suurenev mittetöökohaliste elanike (vanurid ja lapsed) arv võrreldes töökohaliste elanikega. (Häädemeeste valla... 2016, lk 6)

Häädemeeste vallas osutatakse Häädemeeste Sotsiaalkeskuse poolt sotsiaalteenuseid, vältimatut sotsiaalabi ja korraldatakse muu abi andmist ning sotsiaaltoetuste määramist ja maksmist. Sotsiaalnõustamist osutavad Häädemeeste Sotsiaalkeskuse juhataja ning sotsiaaltöö spetsialist. Eluasemeteenuse pakkumise võimaldamiseks on Massiarus sotsiaalmaja kaheksa korteriga ning üks 3-toaline korter Võidu külas, kuid probleemiks on nende elamispindade halb seisukord. (Häädemeeste valla... 2016, lk 21)

Koduteenust osutab üks avahooldustöötaja, kelle ülesandeks on võimaldada kodustes tingimustes toimetulek üksikutele vanuritele ja puuetega inimestele. Arvestades Häädemeeste valla rahvastiku vananemist ning eakate elanike osakaalu kasvu peab vald vajalikuks suurendada koduteenuse mahtu. Käesoleval ajal osutavad Häädemeeste Sotsiaalkeskuse juhataja ning sotsiaaltöö spetsialist sooja toidu viimist kahele kliendile kolm korda nädalas. Üldhooldusteenust ehk ööpäevaringset hooldusteenust pakub Häädemeeste vallas Häädemeeste Hooldekodu, mis mahutab hooldusteenusele kuni 30 klienti. 2016. aasta on hooldustasu suuruseks 480 eurot kuus. Probleemiks on aegunud inventar ning renoveerimist ja kaasajastamist vajavad ruumid. (Häädemeeste valla... 2016, lk 21)

Kuigi transpordiks on Häädemeeste Sotsiaalkeskusel olemas elektriautod, on probleemkohaks sotsiaaltranspordi puudumine. Päevasel tööajal ning eelneval kokkuleppel on võimalik Häädemeeste Sotsiaalkeskuse sotsiaaltöötajatel ametiautosid kasutada abivajaja transpordil, kuid töövälisel ajal või võimaluse puudumisel, on vajalik sotsiaaltransporditeenus. Invatranspordi teenust osutab Pärnu eraettevõtja, kuid see transporditeenus on kohalikule inimesele liiga kulukas. (Häädemeeste valla... 2016, lk 22)

Häädemeeste Päevakeskus on valla elanikele, sealhulgas psüühiliste erivajadustega isikutele sotsiaalteenuseid osutav hoolekandetasutus. Päevakeskus pakub psüühiliste erivajadustega klientidele erihoolekandeteenuseid, nagu igapäevaelu toetamise teenus, töötamise toetamise teenus ja toetatud elamise teenus. (Häädemeeste valla... 2016, lk 22)

Valla arengukava seisukohalt on väljatoodud oluliseks probleemiks sotsiaalteenuste valiku laiendamine/arendamine. See on rahaliselt kohalikul tasandil raskendatud, hetkel

kasutab Häädemeeste Sotsiaalkeskus erinevate sotsiaalteenuste (psühholoogiline nõustamine, võlanõustamine, varjupaiga teenus jne) tellimist Pärnu linnas neid teenuseid osutatavatelt asutustelt. (Häädemeeste valla... 2016, lk 22)

2.2. Uuringu meetod ja valim

Käesolevas töös kasutati eesmärgi saavutamiseks kombineeritud uurimismeetodit. Esmalt uuriti kvantitatiivse uurimismeetodiga elanike seisukohti, mille tulemusena on võimalus saada statistiliselt arvestatavaid üldistusi sotsiaalteenuste tarbimise kohta (Kidron, 2008 lk 34). Valim moodustati leibkonnapõhise juhuvalimi alusel, kus respondentideks olid täisealised elanikud. Andmeid koguti poolstruktureeritud ankeetküsimustiku (vt lisa 1) abil, mis oli vormistatud ka Google keskkonnas. Poolstruktureeritud ankeetküsimustiku kaudu on võimalik suuremal hulgal uut informatsiooni koguda (Hirsjärvi *et al.*, 2005, lk 182). Ankeetküsitlus annab võimalusi käepäraselt uurida inimeste hoiakuid, teadmisi, käitumist, kogemusi ja muud. (Kidron, 2008, lk 74). Ankeetküsimustik koosnes 23 vaba- ja valikvastustega küsimustest. Küsimustik oli jaotatud neljaks teemaks: üldandmed, toimetulekut puudutavad andmed, sotsiaalteenuste kasutamine ja rahulolu ning sotsiaalteenuste kvaliteeti puudutavad küsimused, milles hulgas olid küsimused valdade ühinemise kohta. Andmeid koguti sotsiaalmeedias vastava kogukonna grupis ja ükselt-uksele käies. Küsitlusele oli võimalik vastata 14.03.2017–28.03.2017. Selle perioodi ajal koguti 61 leibkonna põhise ankeeti. Ükselt-uksele andmete kogumine oli ajamahukas ning aega kulus erinevalt, kõige pikem ankeedi täitmise aeg kestis 1,5 h ja kõige lühem ligikaudu 10 minutit. Andmeid töödeldi andmetöötlusprogrammi Microsoft Exceli abil.

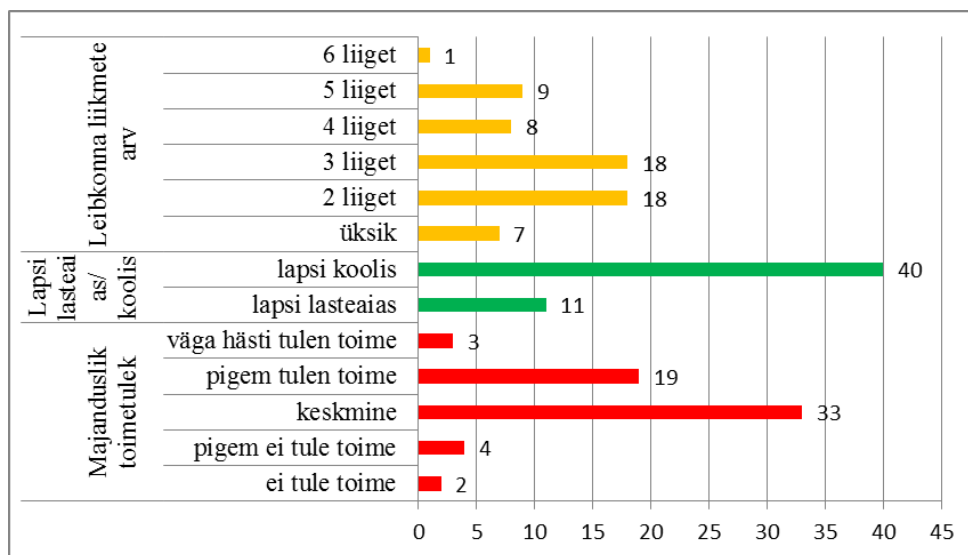
Lisaks kvantitatiivsele meetodile kasutati ka kvalitatiivset meetodit, mille käigus intervjueriti kahte kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajat. Intervjueritavatega viidi läbi poolstruktureeritud intervjuu (vt. lisa 2), mis lindistati diktofoniga. Eelnevalt oli töö autor kokku leppinud intervjuu aja, koha ja selgitanud intervjuu eesmärgi. Intervjuu salvestamiseks küsiti intervjueritavatelt luba. Intervjuueritavad soovisid küsimustele vastata grupis ning aega intervjuu läbiviimiseks kulus ligikaudu kaks tundi. Intervjuu viidi läbi Häädemeeste Sotsiaalkeskuses.

Ankeedile vastanud 61 respondendist olid 80% naised ja 19% mehed. Vanuseliselt

jagunesid vastajad järgnevalt: kõige noorem vastaja 23 aastane ning kõige eakam vastaja 83 aastat vana.

2.3 Leibkondade andmed ja toimetulek

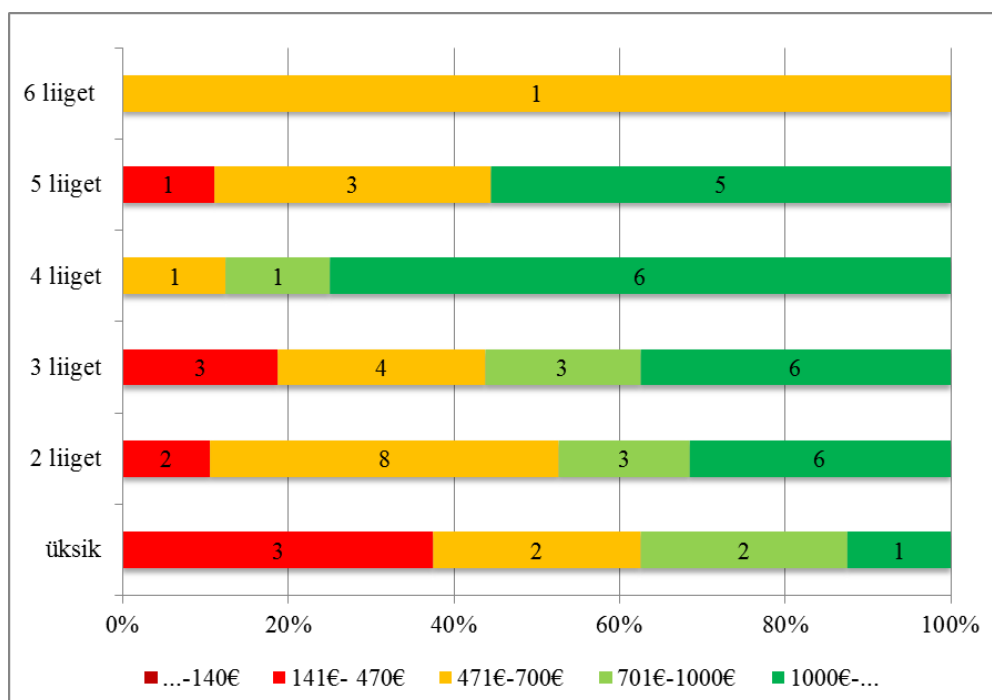
Uuringu läbiviimisel kasutati leibkonna põhist ankeeti, et saada suurem ülevaade teenuste tarbimisest, esmalt hinnati aga leibkondade toimetulekut ja võimalusi. Joonisel number 4 on ülevaade leibkondade suurusest, koolis või lasteaias käivate laste arvust ning leibkondade hinnang majanduslikule toimetulekule. Leibkondades kokku oli 180 inimest, kelle kohta ankeet täideti.



Joonis 4. Leibkondasid kirjeldavad andmed (autori koostatud)

Kõige levinumad olid kahe ja kolme liikmelised leibkonnad, üksikuid elanikke oli vastajatest 7. Kõige suurem oli 6-liikmeline leibkond, mida oli ankeetide seas üks, viie liikmelised leibkonnad koosnesid kirjelduselt keskealistest inimestest, kus kasvasid lapsed ja tihti kuulusid leibkonna hulka ka vanavanemad, viie liikmelisi leibkondi oli üheksa ning nelja liikmelisi leibkondi kokku kaheksa. Leibkondadest koolis käivaid lapsi oli 40 ning lasteaias käivaid lapsi 11. Leibkonnad hindasid oma majanduslikku toimetulekut viie palli süsteemis, kõige suurem protsent 54% vastajatest hindas toimetulekut hindegaga „3“ ehk keskmiselt, 31% arvasid, et pigem tulevad majanduslikult toime, 7% leibkondadest pigem ei tule toime, 5% vastanutest tulevad väga hästi toime ja 3% ei tule üldse toime.

Autor võrdles leibkondade liikmete arvu leibkonna sissetulekute (vt joonis 5). Ankeedis olid antud sissetulekute vahemikud järgnevalt: alla 140 €, 141 €–470 €, 471 €–700 €, 701 €–1000 € ja 1000 € ning rohkem. Kuna eelnevast joonisest selgus, et leibkonnad on valdavalt majandusliku toimetulekuga rahul, siis näitab järgnev joonis seoseid leibkonna suuruse ja sissetuleku vahel.



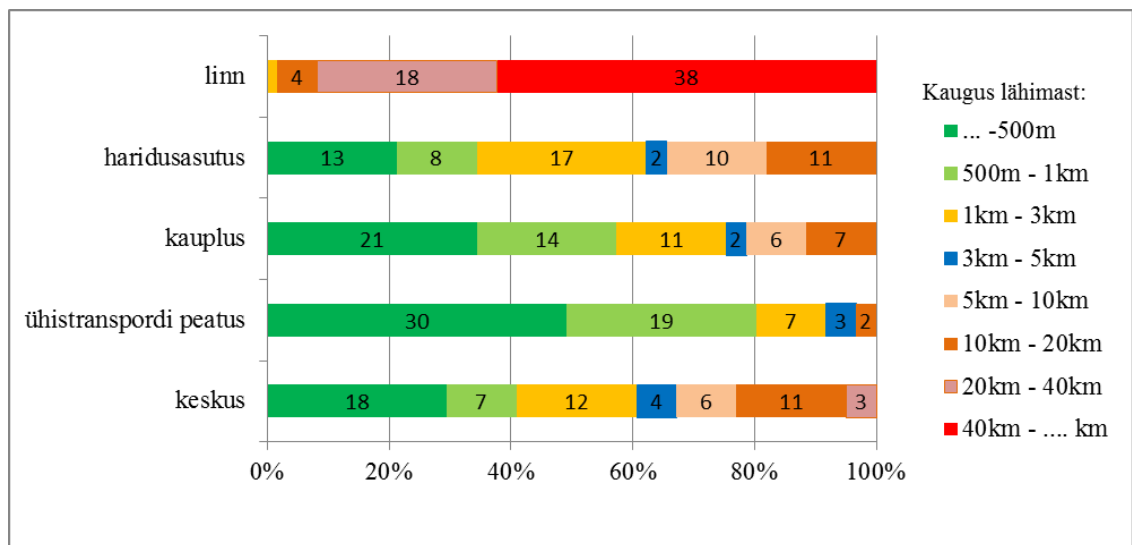
Joonis 5. Leibkondade liikmete arv võrdluses leibkonna sissetulekuga (autori koostatud)

Vahemikku alla 140 € ei märkinud ükski leibkond. Kui aga alustada suurimast leibkonnast on jooniselt näha, et leibkonna sissetulek kuue liikme kohta on 471–700 €, millega tuleb ühes kuus toime tulla. Viie liikmelistest leibkondadest viiel on sissetulek 1000€ või rohkem, kolmes leibkonnas jääb sissetuleku vahemikuks 471–700 € ning ühel leibkonnal 141–470 € vahemikku. Nelja liikmelised leibkonnad on märkinud kuuel korral sissetulekuks 1000 € või rohkem, ühel korral 701– 1000 € ja ühel korral 471–700 €. Kolme liikmelistest leibkondadest 6 saavad igakuiselt 1000€ või rohkem, kolm leibkonda 701–1000 €, neli leibkonda 471–700 € ning 3 leibkonda alla selle. Kahe liikmeliste leibkondade kuu sissetulek jääb vahemikku 471–700 € kaheksas leibkonnas ja kahes leibkonnas alla selle, kuues leibkonnas on sissetulek 1000€ ja rohkem, kolmes

leibkonnas jääb sissetulek vahemikku 701–1000 € . Üksikult elavate inimeste sissetulek on 1000€ või rohkem ainult ühel elanikul alla 470 € kolmel elanikul.

Võrreldes sissetulekute suurust leibkonna liikmete arvuga, siis võib öelda, et vastanute toimetulekupiir on suhteliselt madal. Arvestades näidet, et kuue liikmeline perekond peab tulema toime maksimaalselt 700 euro eest, kusjuures võib summa olla ka väiksem, siis jääb peale arvete tasumise ja toidu ostmise leibkonnale alles väga minimaalne summa toimetulekuks. Kui aga arvestada seda, et 67% vastanutest omab eramaja, siis annab see hea eelise põlluharimiseks, et kasvatada endale vajalikku toidukraami ja tihti on võimalik hoida kulusid kokku ka näiteks vee- ja kanalisatsiooni arвете pealt, kuna krundil on olemas oma kaevust vee kasutamise võimalus.

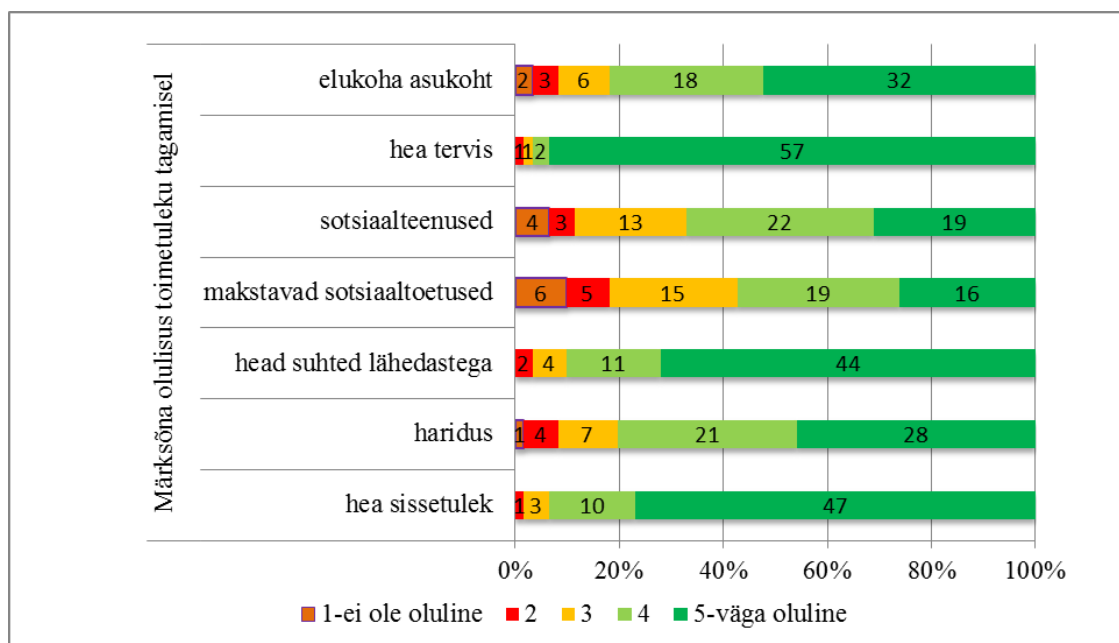
Antud töös käsitletakse Hädameeste valda kui ääremaalise asukohaga omavalitsust. Sellest tulenevalt palus töö autor märkida vastajatel vahemaad olulistest kohtadest (vt joonis 6). Mille tulemusel saab öelda, et suurem osa ehk 18 respondenti elas keskses või selle vahetus läheduses. Kuni 1 km raadiuses keskusest oli 7 leibkonda ning kuni 3km kaugusel elas 12 leibkonda. 3– 5 km vahemikku jäi 4 leibkonda ja 5– 10 km kaugusele keskusest 6 leibkonda. 11 leibkonda elas keskusest 10– 20km kaugusel ning 3 leibkonda 20– 40 km kaugusel. Arvestades vahemaade kaugusi keskusest, on positiivne, et kogunisti 30 inimesel on bussipeatus vähemalt 500 m läheduses, 19 leibkonnal alla 1 km bussipeatuseni, 7 inimesel on vahemaaks kuni 3 km ning kolmel leibkonnal on ühistranspordipeatus 3– 5 km kaugusel ja kahel leibkonnal kogunisti 10– 20 km kaugusel elukohast.



Joonis 6. Leibkondade vahemaa keskusest, ühistranspordi peatusest, kauplusest, haridusasutusest, linnast (autori koostatud)

21 leibkonda elasid kaupluse vahetus läheduses ning 14 leibkonda maksimaalselt 1km kaugusel. Kaugemal kui 5 km kaugusel asus kauplus kuuel leibkonnal ning kaugemal kui 10 km oli toidukauplus 7 leibkonnal. Haridusasutused, koolid ja lasteaiad, olid 13 leibkonnale vahetus läheduses ning 8 vastajale alla 1km kaugusel. Haridusasutuse lähedal elas 17 leibkonda, kahel leibkonnal jäi vahemaa alla 5 km, 10 leibkonnal üle 5 km kaugusele ja 10– 20 km kaugusel haridusasutusest elas 11 leibkonda. Häädemeeste vallale lähimaks linnaks on Pärnu linn, kaugus sellest sõltub, kus pool valla servas elatakse. 38 leibkonnale jääb linn kaugemale kui 40 km, 17 leibkonnale aga 20– 40 km vahemikku ning 2 leibkonda elavad linnast maksimaalselt 20 km kaugusel.

Alljärgnev joonis 7 selgitab kui oluliseks pidasid Häädemeeste valla elanikud toimetulekuks järgnevaid märksõnu: hea sissetulek, haridus, head suhted lähedastega, sotsiaalteenused, toetused, hea tervis, elukoha asukoht. Joonis aitab kokku võtta üldist suhtumist ja väärtusi seonduvalt toimetulekuga. Märksõnu hinnati 5-palli skaalal. Kõige rohkem (94% vastajatest) hinnati väga oluliseks head tervist, sellele järgnes hea sissetulek (77% vastajatest), head suhted lähedastega (72% vastajatest), elukoha asukoht (53% vastajatest), haridus (46% vastajatest), sotsiaalteenused (31% vastajatest) ja sotsiaaltoetused (26% vastajatest).



Joonis 7. Leibkondade hinnang märksõnade olulisusele toimetuleku tagamiseks (autori koostatud)

Kõige viimasel astmel olulisuselt olid sotsiaalteenuseid ja sotsiaaltoetusi, mis on ka loogiline, kui leibkond on toimetulev, teda ümbritseb tugev sotsiaalnevõrgustik, on olemas töökoht ja piisav sissetulek, siis inimestel ei teki vajadust taotleda toetusi ja teenuseid, kui ülejäänud elu on toimiv. Erandlikud on juhud kui vajatakse sotsiaalteenuseid sõltuvalt tervises seisundist või vanusest. Hea tervis hinnati kõige olulisemaks, mis on ka kõige aluseks, et inimene suudaks iseseisvalt toime tulla, sest tervise halvenedes langeb tahtmatult ka toimetuleku võime.

2.3 Sotsiaalteenuste tarbimise ja osutamise praktika

Häädemeeste vallas

Lisaks leibkondade toimetulekule käsitles uuring ka sotsiaalteenuste tarbimise kogemust ja rahulolu ning elanike seisukohti tuleviku suhtes, mis puudutab valdade ühinemist ja selle mõju. Lisaks elanike arvamusele pidas autor oluliseks tuua välja Häädemeeste valla sotsiaalkeskuse juhataja ja sotsiaaltöötaja arvamuse.

Häädemeeste Vallavolikogu määruses „Sotsiaalhoolekandeline abi andmise tingimused ja kord“ on välja toodud koduteenuse, väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse, täisealise isiku ja puudega lapse hoolduse ja eluruumi tagamise kord. Sotsiaalkeskuse

juhataja sõnul osutavad nad lisaks määruses toodud teenustele vajadusel ka teisi seaduses ettenähtud sotsiaalteenuseid, kuid neid ostetakse teistelt teenuseosutajatelt sisse, kusjuures katab vald ka kulutused.

75% leibkondadest ei olnud Hädameeste vallas pakutavate sotsiaalteenustega kursis. 24% vastanutest tõid välja, et Hädameeste vallas pakutakse hooldekodu, päevakeskuse ja sotsiaalnõustamise teenust, lisaks nimetati, et pakutakse toetuseid. 85% vastanutest ei olnud saanud sotsiaalteenuseid või ei osanud neid sotsiaalteenuste alla liigitada. Näide ühe ankeedi täitmisest, kui inimene vastas, et ei tea sotsiaalteenuseid nimetada ega pole ka ise tarbinud, kuid edasise vestluse käigus selgus, et on tellinud Pärnu linnast invatakso teenust.

Ametnikud hindasid sotsiaalteenustest informeeritust pigem vajaduspõhiseks ja inimeste teadlikkust võimalikest sotsiaalteenustest keskmiseks. Informatsiooni jagatakse valla kodulehel, kohalikus vallalehes või läbi koolituste ja infopäevade, kuid seda juhul kui on vajalik millestki elanikke teavitada, näiteks seaduse muudatus. Kusjuures valla kodulehelt leitav määrus oli aegunud ning uuendamata.

„See algab alati sellest, et kui inimesel tekib vajadus või probleem, siis ta hakkab ise infot otsima. Kui tuleb sotsiaaltöötaja juurde, siis astub uksest sisse ja ütleb, et mul on selline mure. Aga kui elad täiesti normaalset elu, tervisega, töökohaga ei ole probleeme, laste hooldamisega saad iseseisvalt hakkama, siis on inimesi, kes ei tulegi sotsiaaltöötaja juurde, sest nad saavadki ise hakkama või on lähedastest tugivõrgustik nii tugev, et toetuvad neile ja meie juurde tulevad ainult mingi konkreetse asja pärast..“

Leibkonnad, kes olid sotsiaalteenuseid tarbinud oli 9. Kogemused olid sotsiaalnõustamisega, sotsiaaltranspordi, üldhooldusteenuse, koduhoolduse ja eluruumi tagamise teenusega. Tarbimise sagedust ei osatud öelda või vastati, et teenust kasutatakse aastas korra, samuti ei oldud kursis teenuste hindadega. Sotsiaalnõustamisega jäid väga rahule 3 leibkonda, neli leibkonda ei jäänud üldse rahule ja kaks hindasid teenust keskmiselt. Sotsiaaltranspordi teenusega oli väga rahul 1 leibkond ning 6 ei jäänud pakutava teenusega rahule. Üldhooldusteenusega ei olnud 3 leibkonda üldse rahul ja 3 leibkonda hindasid teenusega rahulolu keskmiseks ning üks

leibkond väga heaks. Koduteenust hindas üks klient keskmiselt ehk hindegaga „3“. Eluruumi tagamise teenust hinnati hindegaga „1“ – ei ole rahul ja „2“ - pigem ei ole rahul.

Autor palus leibkondadel kirjeldada põhjuseid, kui ei jäädud teenusega rahule. Vastused olid järgnevad: *voodihaige inimese juurde ei jõua abi piisavalt kiiresti; ma ei palu enam, pole vaja; kulukas, auto oli allapoole arvestust; pole neid teenuseid siin, millega rahule jääda.*

Informatsiooni sotsiaalteenuse taotlemiseks saadi ise infot otsides, pereliikmetelt ja sugulastelt, arstilt ning valla töötajalt. Intervjuu käigus küsiti ka ametnikelt, et kuidas jõutakse abivajajateni. Ametnikud pidasid oluliseks, et kui inimesel tekib abivajadus, et siis on pöördujaks tema ise või teavitab lähedane sotsiaaltöötajaid, tulles ise kohale või teavitades telefoni teel. Sotsiaaltöötajate suure töömahu tõttu ei ole aega ennetustöö jaoks ja jääb ainult tulekahjude kustutamine, mis on ka seotud sellega, et inimesed pöörduvad abi saamiseks väga viimasel hetkel.

„ .. Meie kuskil kodudes kedagi otsimas ja koputamas ei käi, et vabandust kas teil abi vaja on.. Me oleme kahekesi ja vallas on 2548 inimest ja pensionäre on neist 560. Arvan, et inimene peab eelkõige ikka ise tulema aga kui miski takistab, tervis või erivajadus või on olukord selline, lapsed on teine teema, kui kool teatab siis pead sekkuma. Töömaht on sünnist-surmani, kõik mis sinna sisse tuleb... “

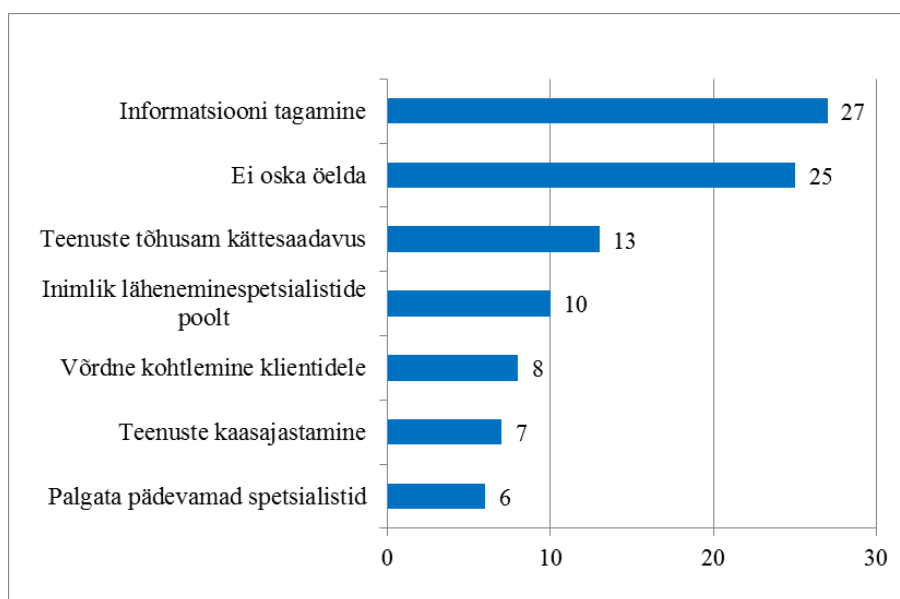
„ ... aga seda et inimene on tulnud uksest sisse ja öelnud et sain koondamisteate, et mul on pangalaen, elatisenõue ja eakas ema, et tulin küsima, mis teha annab ja mis valikuid ja võimalused mul on, selliseid on sajast kaks inimest. Tullakse siis kui tulekahju lõõmab täiega.. “

Häädemeeste valla sotsiaaltöötaja ja sotsiaalkeskuse juhataja hinnangul vajatakse kõige enam rahalisi toetusi, mis tuleneb sellest, et inimene ei ole endale oma olukorda selgeks teinud ja ei saa oma probleemist aru. Sel põhjusel on esimene, mida sotsiaaltöötaja poole pöördumisel küsitakse raha, mis kliendi hinnangul lahendab tema probleemid koheselt. Tegelikuses peitub probleem sügavamal ja raha on väga ajutine lahendus, tuleb tegelema hakata probleemidega palju kaugemalt. See ongi abivajaduse hindamine, et ametnik ei oota rahaga uksele, vaid selgitab välja põhjused ja kontrollib saadud infot,

et miks inimene seda tegelikult vajab ning alles siis määrab sobiva meetme, et kliendi toimetulekut parandada.

„ ... esimene asi on uksest sisse tulles inimesel, et ta tahab raha, hästi palju ja kiiresti, et mitte seda näiteks, et äkki on sul hoopis alkoholiprobleem, et peaks hoopis alkoholiprobleemiga tegelema. Võibolla see, et tööturul ei olda aktiivne, peab kuskile koolitusele minema või noorem inimene lõpetama oma keskhariduse või põhihariduse ära. Sellele inimene ei mõtle, kõige kiirem lahendus on see, et raha ikka hästi palju, kohe ja kiiresti... “

Uuringus tõid leibkonnad välja nende arvates vajalikud muutused ja ettepanekud Häädemeeste vallas sotsiaalteenuste korraldamisel (vt joonis 8). Vastuseid kogudes tõid inimesed välja, et sotsiaaltöötajad peaks tundma rohkem oma elanikkonda ja külasid ning rohkem märkama abivajajaid. Puudust tuntakse nõustamisest ja teavitustööst vallas, kõige rohkem tajusid inimesed, et on informatsiooni puudus.



Joonis 8. Leibkondade ettepanekud ja muudatuse soovitusel seoses sotsiaalteenuste korraldamisega Häädemeeste vallas (autori koostatud)

Inimesed leidsid, et sotsiaalteenustel peaks olema võrdne kättesaadavus, mis on eelkõige tagatud abivajajatele. Ettepanekutena toodi ka välja, et teenuseid tuleks kaasajastada, enam mainiti selle märksõna all sotsiaalkorterite ja hooldekodu renoveerimise vajalikkust. Mitmel korral mainiti inimlikku ja paindlikku lähenemist

spetsialistide poolt. Leibkonnad tõid välja järgnevad tähelepanekud: toetust peaks saama ikka need inimesed, kes seda vajavad. Mitte kellele soovitakse seda anda; inimlikum, paindlikum, avatumad inimesed, info jagamine, küsima minnes ei anta ka õiget infot; rohkem valgustada abivajajaid, mitte varjatud info; abi saavad ainult need, kes seal rohkem karjumas käivad.

Valla sotsiaaltöötajad hindasid intervjuu käigus sotsiaalteenuste kättesaadavust ja kvaliteeti ning tõdesid, et ilma toetuse või teenuseta ei ole ükski abivajaja jäänud. Kui inimene tuleb oma murest rääkima ja on aus enda olukorra suhtes, siis on välja selgitatud kliendi vajadus ja kui saadud info vastab tõele, siis leitakse võimalus vajaduse katmiseks. Kuid teine külg on teenuste osutamise juures see, et kas kliendid on alati saanud selle, mida oma nägemuses ette kujutasid, ametnikud tõdesid, et tihti võib inimestes näha pettumust või ärritumist, kui ametnik ei rutta toetust välja kirjutama, vaid asub olukorda kontrollima ja pakub hoopis muu teenuse tema olukorra parandamiseks. Kui aga inimene vajab teenust, mida kohapeal ei ole, siis suunatakse klient Pärnu linna teenusele või tehakse koostööd naaberomavalitsusega.

Intervjuus tuli ametnikele üllatusena, et kliendid tunnevad muret infopuuduse pärast. Sotsiaaltöötaja sõnul korraldatakse infopäevi, kus esinevad oma ala spetsialistid, näiteks võlanõustajad, töötukassaametnikud, sellistel juhtudel helistatakse vastava sihtrühma kliendid läbi ning antakse edasi informatsioon, et on võimalik tulla kuulama ja küsima, kuid ametniku sõnul on osavõtlikus enamasti piinlikult kesine. Sotsiaalkeskuse juhataja tõi välja fakti oma lõputööst, milles uuris omasteholduse korraldust kohalikus omavalitsuses Häädemeeste valla näitel, et info puudus saab alguse juba kaugemalt, inimesed ei saa spetsiifilisest keelekasutuses aru, tuues näiteks, et arstid haiglates selgitavad inimesele diagnoosi, aga haiguse järel tekkinud šokiseisundi ja keerulise keelekasutuse tõttu jääb info inimesele puudulikuks, samuti sõltub see intellektuaalsest tasemest. Juba sealt algab see, et inimene jääb oma probleemi lõksu ning tekib teatud passiivsus, kus inimene ei lähe enam ise küsima ja abi otsima.

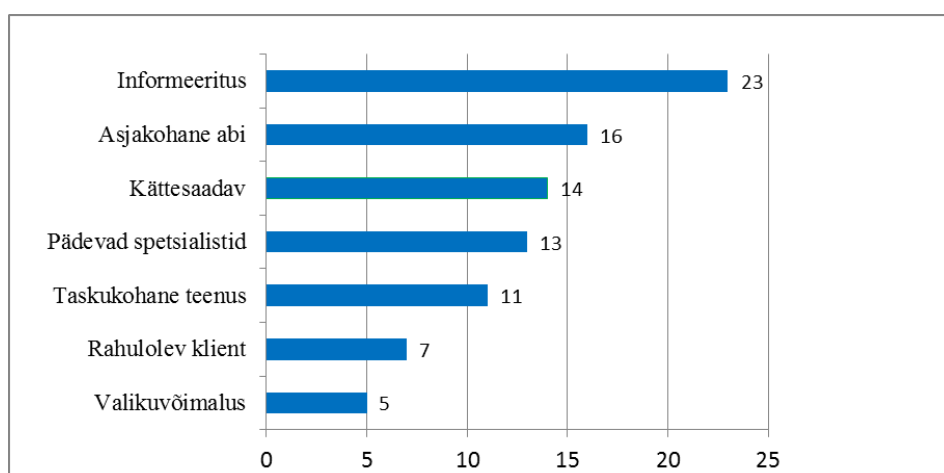
„Meie valdkonnas see, et kleebime postid ja seinad täis, et mida pakume ja mis teenused on ei toimu. See on ikka siis kui inimesel tekib mure, siis peab jalad alla võtma ja tulema või helistama. Seda kindlustada, et selline aeg tuleb kätte, et iga inimene

Häädemeeste vallas teab täpselt, mida me siin teeme või mis tal on õigus saada või mida me oskame neile edasi anda või suunata või juhendada, sellist aega ei tulegi...”

Ametnike arvamus järgi ei mõista inimesed ka tihti seda, et kui tehakse tööd väga erinevate ja keerulise sihtgrupi klientidega, siis ei ole võimalik pidevalt naerusuuga kliente teenindada, eriti raskes sotsiaaltöö valdkonnas. Kliendid saavad aga juba esimesest kohtumise hetkest signaali ja selles rütmis jätkub ka edasine suhtlus, paraku ei mõisteta, et sotsiaaltöötaja on samuti inimene koos oma emotsioonidega. Ankeete kogudes oli tunda inimeste pahameelt, et ametnikud ei ole inimlikud ja teeninduskultuur on puudulik, kuid suhtlus sõltub alati mõlemast poolest.

„... miks inimesed väga lihtsast asja ei mõista, et kui oled ise normaalne ja räägid normaalsel hääletoonil ära milles asi, siis tihti teeme rohkemgi kui ametijuhend ette näeb ... aga kui lööd jalaga ukse lahti ja nõuad kõval hääletoonil, siis teen nii palju kui seadus ette näeb, ei kübetki rohkem...”

Sotsiaalteenuse kvaliteet näeb ette, et abi on kättesaadav parimal võimalikul tasandil. Respondendid tõid välja erinevaid märksõnu, mis nende jaoks kirjeldab kvaliteetset sotsiaalteenust (vt joonis 9). Enam mainiti taaskord informeeritust, asjakohast abi pidasid oluliseks 16 leibkonda, 14 leibkonda pidasid oluliseks, et teenus oleks kättesaadav, pädevad spetsialistid toodi välja 13 korral, taskukohasus ehk teenuse sobilik hind mainiti 11 korral. Sotsiaalteenuse kvaliteeti kirjeldati läbi rahuloleva kliendi seitsmel korral ning viiel korral toodi esile, et peab olema valikuvõimalus.



Joonis 9. Kvaliteetne sotsiaalteenus läbi tarbija silmade (autori koostatud)

Sotsiaalteenuste kvaliteet ametnike jaoks tähendab, et inimene vastavalt vajadusele saab probleemi lahendatud, abi on konkreetne ja et teenusele saamine ei veni. Teenuse kvaliteedi tagamine sõltub tihti mitmest osapooldest, kui ostetakse teenust sisse teiselt teenusepakkujalt, siis mõjutavad nende otsused ja muudatused oluliselt ka valla teenuseid. Väikestes omavalitsustes ei ole üksikute teenuse tarbijate pärast tervet teenust kohapeal välja töötada, vaid teha koostööd teiste organisatsioonidega. Kuna sotsiaalsüsteem on seotud ka teiste valdkondadega, näiteks meditsiin, siis on oluline vaadata seda tervikuna.

Häädemeeste valla sotsiaaltöötajate arvamuse kohaselt on sotsiaalteenuse kvaliteedi oluliseks määrajaks ka kohaliku omavalitsuse geograafiline asukoht. Elades keskuse või linna lähedal annab paremad eelised probleemide lahendamiseks. Ametnike sõnul, kes elavad ise kohapeal, on märganud, et juba praegu tajuvad inimesed, et keskus asub kaugel ja asjaajamine on keeruline. Oluliseks probleemiks on ka see, et kuna tehakse palju koostööd Pärnu linnaga, siis inimestele on takistuseks puudulik transport.

„... aga näiteks see juba, et kes peab käima näiteks dialüüsis, meil on mitu inimest, 3 korda nädalas, siis Iklast ja Massiarust ei käi Pärnu haiglasse 3x nädalas, kui oled sõltuv ainult ühistranspordist, siis jääd hätta külla jah ...“

Paraku tõdesid ametnikud ka seda, et kasvav trend on üksikud inimesed ja lähedaste mitte aitamine. Suhted lähedastega on muutunud kaugeks. Kui arvestada Perekonna seadusest tulenevat kohustust, et lapsed peavad oma vanemate eest hoolt kandma, siis praktikas see nii ei toimi. Kohalikele omavalitsustele pannakse järjest suuremad ootused ning ise ei võeta vastutust. Ametnike kurb praktika näitab, et kui teavitada lähedast, kes saaks oma ema või vanaema teenusele viimisega aidata, siis nähakse hoopis sotsiaaltöötajat selles rollis, kes vastutuse peab võtma.

„... kui ema, isaga midagi juhtub, siis lähedased löövad käed puhtaks, et minult ärge oodake midagi. Kasvav trend kahjuks... Kui tuled perest, kus see on normaalne, et aitan oma vanaema, ema ja naabritädi, siis see ongi okei. Aga kui lapselapse klähvib telefonis, et mis mulle helistad... meie vallas on see küll nii.. maaelu ei ole selline nagu paistab.“

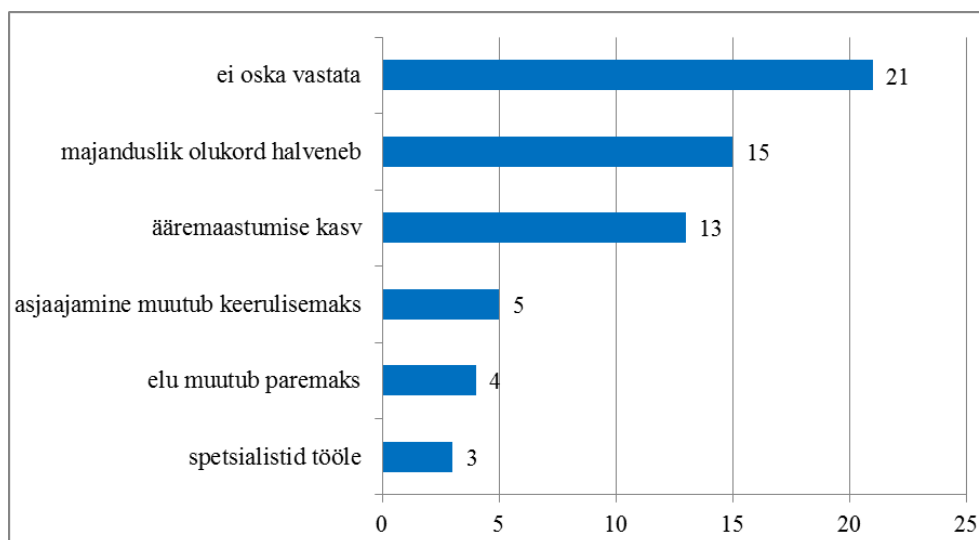
Elanikud hindasid valdade ühinemist viie palli skaalal ning keskmine hinne oli 2,6 palli. Märksõnades väljendus pigem negatiivne vastukaja (vt joonis 10). 34,4% leibkondadest ei osanud vastata mis valdade ühinemine kaasa toob, kuna ei olnud valdade ühinemist puudutava informatsiooniga kursis. 24,9% leibkondadest tõid välja, et valla majanduslik olukord halveneb. 21,2% kardavad, et ühinemise tagajärjel toimub veelgi suurem ääremaastumine ning valla keskusest jäädakse täiesti kõrvale. 8,1 % usub, et asjaajamine muutub senisest oluliselt keerulisemaks. 6,5% on kindel, et elu muutub ühinemise järel paremaks ja 4,9% ootavad, et seejärel asuvad tööle spetsialistid.

„Ootus, et koheldakse kui tavainimest mitte kui maakat ning ametikohtadele tulevad inimesed, kes saavad oma tööga hakkama.“ (K 22)

„Miks peab kõik nii suureks paisutama maa-ala suhtes ja kas siis enam iga inimese mure maal kuskile kostub. Kardan maaelu veel suuremat väljasuremist.“ (K 22)

„Ääremaastumise suurenemine, teenuste kättesaadavuse vähenemine, tähelepanu ja fookuse keskendumine keskustele.“ (K 22)

„Majanduslikus mõttes näen ma seda siiski positiivselt. suurem vald, tuleb paremini toime kui väike.“ (K 22)



Joonis 10. Häädemeeste valla elanike ootused ja hirmud seoses valdade ühinemisega (autori koostatud)

Häädemeeste valla sotsiaaltöötajad ühinemise mõju ei oska hinnata, kuna ei tea veel, kuidas hakkab uus struktuur välja nägema ning kuidas jaotatakse ametnikud piirkondadesse. Küll aga nähakse ohtu sarnaselt elanikele, et valla ääremaal elavad elanikud jäävad veelgi kaugemaks, seda seetõttu, et kui valla keskus tuleb Uulu ja inimesed peavad seetõttu veelgi pikema vahemaa asjaajamiseks ette võtma, siis nad ei tule enam oma probleemidega kodust välja. Arvutuste kohaselt võib küla ja keskuse vahemaa jääda sel juhul kuni 50 km kaugusele. Samuti tekib probleem info kätte saamisega, sest sotsiaaltöö valdkonnas on oluline oma kogukonda tunda ja paljud probleemid jõuavad sotsiaaltöötajani läbi kolmandate isikute. Keskuse kaugemale viimise mõju kaotab usalduse elanike ja ametnike vahel. Samuti leiavad ametnikud, et hirm veel suuremale ääremaastumisele võib olla õigustatud, sest see oleneb kuidas üldine korraldus toimub, kui ametnikud koondatakse ühte keskusesse kokku, siis on see väga tõenäoline.

„...kui sa ei ole siit kandist inimene, kohapeal ei ela, siis sa ei adu neid probleeme, ei saa inimestest aru, ei tunne kogukonda, ei saa hinnata nende vajadusi., mina näen küll siin ohtu ...“

„Kui sa ise kogukonnas kohapeal ei ole siis inimesed ei usalda sind, nad ei räägi sulle seda infot kätte, see on üks oht aga kas see realiseerub, ei tea. Praegu juba kuuleme etteheiteid et me ei jõua inimeste kodudeni...“

Positiivse aspektina nähakse haldusreformi juures võimalust ametnikel spetsialiseeruda, kui praegusel hetkel tegelevad Häädemeeste vallas kaks ametnikku kõigega, mis sotsiaaltööd puudutab, siis ühinemise järel on võimalus, et iga ametnik töötab oma valdkonnaga. Sel juhul on võimalik ka seinest efektiivsemalt ja kvaliteetsemalt teenuseid arendada, sest siis on iga valdkonna spetsialistil oma tegevusala ja sihtrühm. Lisaks on suurema haldusala peale otstarbekam kirjutada projekte, mille kaudu teenustele raha taotleda. Hetkel näevad ametnikud selles sotsiaalteenuste kitsaskohta, et projektipõhine rahastamine ei ole jätkusuutlik, kuna projekti lõppedes ei ole väikestel omavalitsustel suutlikkust teenust edasi pakkuda, siis suuremas omavalitsuses oleks teenuse jätkamine tõenäolisem.

2.4 Järeldused ja ettepanekud

Käesolevas uurimuses osales 61 leibkonda, mis hõlmab 180 Hädemeeste valla elanikku. Võttes arvesse uurimuse mahu väiksust, siis sellest tulenevalt ei ole võimalik teha kaugeleulatuvaid järeldusi ja kokkuvõtteid kogu Hädemeeste valla elanike arvamusest sotsiaalteenuste korraldusele.

Antud uuringu tulemusena selgus, et Hädemeeste vallas on levinud pigem väiksema koosseisuga leibkonnad, mis on kasvav trend üle Eesti. Statistikaamet on sõnastanud põhjused järgnevalt: „Üheks mõjuteguriks on see, et nii nagu mujal Euroopas, on ka Eestis mitme põlvkonna kooselamise asemel üha enam levinud ühepereleibkonnad: kooselu alustades kolitakse elama vanematest eraldi. Üheliikmeliste leibkondade arvukust suurendavad vanematest eraldi elama kolinud täiskasvanud lapsed ja järjest suurenev vanemaealiste üksi elavate inimeste hulk. Leibkonna suurus väheneb ka madala sündimuse tõttu.“ (Eesti Statistika...2016: 109) Leibkonnad hindavad oma toimetuleku pigem keskmisele tasemel ning toimetulemise üle ei kurdeta. Küll aga selgus uuringust, et leibkondade suurus võrdluses leibkonna sissetulekuga näitab, et leibkonnad toimivad toimetulekupiiril ja isegi alla seda. Leibkonnad pidasid väga oluliseks toimetuleku säilimiseks head tervist, piisavat sissetulekut ja häid suhteid lähedastega.

Oluline näitaja töö eesmärgi täitmiseks, mis uurimusest selgus, oli aspekt, et elanikkonda iseloomustab desinformeeritus pakutavatest sotsiaalteenustest ja enda õigustest nende taotlemisel. Informatsioon jõuab leibkondadeni lähedaste, arstide ja valla töötajate kaudu või ise infot otsides. Kogemused ja rahulolu tarbitud teenustega jäid alla keskmise hinde. Kogemused elanikel olid sotsiaalnõustamisega, sotsiaaltranspordi, üldhooldusteenuse, koduhoolduse ja eluruumi tagamise teenusega. Olulisemaks probleemideks toodi sotsiaalteenuste tarbimisel välja informatsiooni puudus, teenuste kättesaadavus ja ametnike ebainimlikkus. Elanikkond pidas oluliseks info saamise vajadust, teenuste võrdset kättesaadavust ja sotsiaaltöötajate inimlikku lähenemist.

Intervjuueeritavad sotsiaaltöötajad olid seisukohal, et rahulolematust teenuste tarbimisel seisneb selles, et tekib ebakõla teenuse määramisel, kuna inimesed on endale

ettekujutanud midagi erinevat antud toetusest või teenusest, mille sotsiaaltöötaja määrab. Ühte universaalselt abimeedet, mis kõigile sobiks, ei ole, kuid elanikud on seisukohal, et raha lahendab kõik mured, mis tingib olukorra, et kõige enam vajavad elanikud rahalisi toetusi.

Intervjuu käigus selgus, et informatsioon on elanikkonnale kättesaadav kodulehekülje ja kohaliku vallalehe kaudu. Lisaks on korraldatud teabepäevai eri sihtgruppidele, kuid infopuuduse üheks põhjuseks on vähene osavõttlikkus. Lisaks selgus intervjuu järel, et kodulehel kättesaadav teenuste määramise kord on aegunud ning uuendamata ja kõik inimesed ei ole võimelised määruks toodud mõisteid ja paragrahve mõistma. Teoorias selgus, et teenuse osutamise kord tuleb omavalitsusel kehtestada oma määruks. Omavalitsusel on valida, kas kehtestada üks üldine kord kõigi teenuste kohta või iga teenuse kohta eraldi. Oluline on, et määruks tagaks piisava õigusseelguse ning võimaldaks abivajadust terviklikult hinnata ja eesmärgipäraselt abi anda. (Ploom, 2017, lk 30-34) Häädemeeste vallas on määruks väljatoodud viie sotsiaalteenuse osutamise kord, kuigi ametnike sõnul osutatakse vajadusel ka teisi ettenähtud sotsiaalteenuseid, siis puudub nende osutamiseks ühtne alus.

Ametnike hinnangu kohaselt on teenused abivajajatele tagatud, kuid sotsiaalteenuste kvaliteeti mõjutab ka see, kuidas teised organisatsioonid oma tööd teevad. Häädemeeste valla sotsiaaltöö spetsialistid on oma ametilt „universaalsed“ ja katavad kõiki ülesandeid, see tingib aga olukorra, et aega on vaid toetuste välja kirjutamiseks ning nõ. „tulekahjude“ kustutamiseks. Teenuste osutamisel tehakse koostööd naaberomavalitsuste ja Pärnu linnaga. Vajadust nähakse koostöö tegemises MTÜ-dega, kellele delegeerida mõne teenuse osutamine, kuid võimalused puuduvad, sest inimesed kardavad bürokraatiat ja vastutust. Teoorias olulise probleemina väljatoodud vahemaadest tulenev halb teenuste kättesaadavus (Erm-Reining, 2015, lk 16) on leidnud ka uuringus kinnitust nii elanikkonna kui ka sotsiaaltöö spetsialistide poolt. Ametnike sõnul muudab keeruliseks teenustele suunamise pikk järjekord ning vahemaa ja kesine ühistranspordiühendus Pärnu linna ja erinevate Häädemeeste valla külade vahel.

Elanikud pidasid kvaliteetse sotsiaalteenuse tagamiseks oluliseks, et info on kättesaadav, teenused on abivajajatele võrdselt kättesaadavad ja osutatud abi on asjakohane ning sotsiaalteenustel on valikuvõimalus. Euroopa vabatahtlikku

sotsiaalteenuste kvaliteedi raamistikus (EVSKR) (Euroopa Liidu..., 2010, lk 9-10) väljatöötatud kvaliteetse sotsiaalteenuste tunnused vastavad sellele, mida elanikkond kvaliteetse teenusena näeb.

Tööst selgus autori jaoks uus trend, mille ametnikud intervjuu käigus mitmel korral esile tõid, et suhted lähedastega justkui ei toimi, on jäädud kaugeks ning vastutus oma lähedaste eest on jäetud kohalikule omavalitsusele. Lähtudes elanike jaoks väga oluliseks toimetuleku soodustajaks peetud märksõnast „head suhted lähedastega“ võib eeldada ka toimivaid peresuhteid, kuid sotsiaaltöötajate praktika on näidanud järjest kasvavat tendentsi, et enda lähedaste eest hoolitsemine ja aitamine ei ole primaarne ja võimalusel lükatakse kohustus sotsiaaltöötajale.

Kuigi ühinemiste toetajad väidavad, et suuremad omavalitsusüksused on säästlikumad, efektiivsemad, suudavad tagada pakutavate teenuste kvaliteeti ja mahtu, suurendavad võimekust, parandavad juhtimist ja suurendavad jätkusuutlikust (Dollery & Robotti, 2008), siis uuringu tulemusena selgus, et elanikkond nii positiivsena haldusreformi tulemust ei näe. Valdade ühinemise juures nägid sotsiaaltöötajad positiivset võimaluses ametnikel spetsialiseeruda ja läbi selle abil tõsta sotsiaalteenuste kvaliteeti. Võimalikuks ohuks peeti keskuse liiga kaugele viimist ja seeläbi elanikega kontakti kaotamist, lisaks olid ametnikud seisukohal, et see muudab teenuste kättesaadavuse elanikele veelgi keerulisemaks. Elanikud olid valdade ühinemise suhtes rahulolematud ja tundsid hirmu ääremaastumise kasvu pärast. Märkisid, et asjaajamine muutub veelgi keerulisemaks ning majanduslik olukord kokkuvõttes halveneb.

Tiina-Mae Kuusik (2011) on oma magistritöös „Kohalike omavalitsuste ühinemine ning mõju haldussuutlikkusele Rapla maakonna näitel” välja toonud uuringu üldistusena, et tulubaas ühinemise järel küll suureneb aga investeeringud ei jõua omavalitsuse ääre küladesse ning sel põhjusel toimub veelgi suurem mahajäämus. Sellest lähtudes võib öelda, et inimeste rahulolematuse ja väljatoodud põhjendustel on alust.

Kokkuvõtlikult võib järeldada, et haldusreform muudab sotsiaalteenuste korralduse lihtsamaks väikestele omavalitsustele ametnike spetsialiseerumise ja sotsiaaltöö harudeks jaotamise võimalusega, mis annab omakorda võimaluse arendada

sotsiaalteenuseid ja muuta neid kvaliteetsemaks. Kitsaskohta nähakse uurimuse põhjal aga selles, et keskuse kaugele viimine suurendab ääremaastumist ning abivajajad ei jõua enam ametnikeni ning see viib ringiga nullpunkti tagasi. Ka Õiguskantsler Liina Lust (2016) on toonud oma arvamuses haldusreformi eelnõu kohta välja, et oluline on vaadata üle haldusreformi eesmärgid ning väga oluline on kaaluda võimalusi, mismoodi kompenseerida keskuse nihkumist äärealadel elavatest inimestest kaugemale, et tagada teenuste jõudmine omavalitsusüksuse ka kõige kaugematesse paikadesse.

Järgnevate ettepanekute tegemiseks Häädemeeste vallale on autor lähtunud uurimuse sisust, ankeetide kogumise ja intervjuude läbiviimise ajal saadud informatsioonist:

- Uuringu tulemusena selgunud desinformeerituse ja hirmu vähendamiseks on oluline käsitleda ja tutvustada sotsiaalteenustega seotud informatsiooni valla lehes; koostada infovoldikud, mis oleks kättesaadavad sihtgrupile, näiteks perearsti vastuvõtul; uuendada süsteemselt informatsiooni valla kodulehel;
- kaasata rohkem kogukonda teenuste arendamisele ja osutamisele- julgustada noori ja ettevõtlikuid looma MTÜ-sid;
- info- ja teabepäevade korraldamisel kaasata külaseltse ning viia neid läbi erinevates külades, et parandada kättesaadavust infole.
- analüüsis selgus negatiivse alatooniga eelarvamus sotsiaaltöötajate isiksuse ja rolli suhtes. Inimeste teadlikkuse tõstmiseks ja sotsiaaltöö ning sotsiaaltöötajate paremaks mõistmiseks tutvustada valdkonda infopäevade raames;
- haldusreformi korraldamisel arvestada elanike ja ametnike arvamusega ning kaaluda erinevaid võimalusi, et tagada ametnike võrdne jaotus piirkonna vahel.

KOKKUVÕTE

Käesoleva lõputöö „Sotsiaalteenuste korraldus kohalikus omavalitsuses Häädemeeste valla näitel“, eesmärgiks oli uurida Häädemeeste valla elanike teadlikkust ja rahulolu sotsiaalteenuste korralduses ning selgitada välja probleemid ja võimalikud arengusuunad. Lisaks kinnitada saadud tulemusi kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöö spetsialistide arvamusega. Lähtudes uuringu tulemustest sooviti teha ettepanekud võimalikest parendusvõimalustest Häädemeeste vallavalitsusele.

Antud töö teema on aktuaalne, kuna Euroopa tasandil peetakse oluliseks tõsta sotsiaalteenuste kvaliteeti ja ühtlustada selle korraldust, hetkel nähakse probleemi Eesti kohalike omavalitsuste võimekuse suures erinevuses ning sellest tulenevalt sotsiaalteenuste osutamise puudulikust kvaliteedist. Valdade ühinemises nähakse positiivset võimalust sotsiaalteenuste arendamiseks ja parema kvaliteedi tagamiseks.

Töö teoreetilises osas antakse ülevaade sotsiaalteenuste korraldusest ja kohaliku omavalitsuse võimekust mõjutavatest teguritest. Töös käsitletakse ääremaastumist kui sotsiaalteenuste korralduse mõjutajat ja haldusreformi kui kohaliku omavalitsuse võimekuse parandajat.

Eesmärgi täitmiseks viidi uurimus läbi Häädemeeste vallas 2016. aasta kevadel, mis koosnes kombineeritud uurimismeetodist. Elanike seas viidi läbi kvantitatiivne uuring ankeetküsitluse abil. Kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöö spetsialiste intervjueriti poolstruktureeritud intervjuu meetodil, intervjuul osales kaks valla sotsiaaltöötajat. Kvantitatiivses uurimuses osales 61 leibkonda, kus oli kokku 180 liiget. Andmeid koguti ükselt-uksele käimise meetodil ja Häädemeeste kogukonna sotsiaalmeedia grupis.

Uuring näitas, et Häädemeeste vallas elatakse kahe või kolme liikmelistes leibkondades, kõige suurem leibkond, kes uuringus osales oli kuue liikmeline. Leibkonnad hindasid oma majanduslikku toimetulekut valdavalt keskmiseks, kuid võrdluses

leibkonnaliikmete arvu ja sissetulekuga, selgus, et leibkonnad toimivad toimetulekupiiril või alla selle. Leibkonnad pidasid toimetuleku tagamiseks väga oluliseks head tervist, piisavat sissetulekut ning häid suhteid lähedastega.

Häädemeeste valla elanike kogemus sotsiaalteenuste tarbimisel oli valdavalt puudulik, mistõttu ei saa anda üldistavat hinnangut kogu sotsiaalteenuste tarbimise kogemusele. Elanike kogemused piirdusid sotsiaalnõustamisega, sotsiaaltranspordi, üldhooldusteenuse, koduhoolduse ja eluruumi tagamise teenusega. Olulistemaks probleemideks sotsiaalteenuste tarbimisel olid informatsiooni puudus, teenuste vähene kättesaadavus ja ametnike ebainimlikkus. Elanikkond peab oluliseks muuta sotsiaalteenuste osutamise korda selliselt, et teenused oleksid võrdselt kättesaadavad. Ettepanekutena toodi välja, et teenuseid tuleks kaasajastada, enam mainiti selle märksõna all sotsiaalkorterite ja hooldekodu renoveerimise vajalikkust ning mitmel korral peeti vajalikuks muudatuseks spetsialistide inimlikumat ja paindlikumat suhtumist.

Spetsialistide sõnul puuduvad head eeldused sotsiaalteenuste pakkumiseks eelarveliste vahendite nappuse tõttu, nii väikeses vallas ei ole otstarbekas paari teenusesaaja pärast kõiki teenuseid välja arendada. Häädemeeste vallas on väljatöötatud kord vaid viie sotsiaalteenuse osutamiseks, kuigi ametnike sõnul pakutakse vajadusel ka teisi teenuseid, siis puudub ühtne raamistik, mille alusel teenuseid osutatakse. Häädemeeste valla sotsiaaltöötajate praktika on näidanud, et inimesed ei oota abimeetmena teenuseid, vaid pigem rahalist toetust.

Lisaks sotsiaalteenuste tagamisele on oluline ka selle kvaliteet, mis ääremaalises omavalitsuses on puudulik. Elanikud pidasid kvaliteetse sotsiaalteenuse tagamiseks oluliseks eelkõige, et info on kättesaadav, teenused on abivajajatele võrdselt kättesaadavad ning osutatud abi on asjakohane. Ametnikud pidasid kvaliteetseks sotsiaalteenust juhul, kui inimene vastavalt vajadusele saab probleemi lahendatud, abi on konkreetne ja teenusele saamine ei veni. Teenuse kvaliteedi tagamine sõltub ametnike arvamuse kohaselt mitmest osapooldest, sest tehes koostööd teise teenusepakkujaga, mõjutavad nende otsused ja muudatused oluliselt ka valla teenuste korraldust. Ametnikud nägid valla sotsiaalteenuste korralduses puudust teenustele saamise pikkades järjekordades ning vahemaas ja kesises ühistranspordiühenduses

Pärnu linna ja erinevate Häädemeeste valla külade vahel. Lisaks mõjutab sotsiaalteenuste korraldust ja kvaliteeti ka ametnike suur töömaht ja nende universaalsus tegeleda kõigi sotsiaaltöö sihtrühmadega.

Intervjuus tuli välja Häädemeeste vallas kasvav tendents, et suhted lähedastega on muutunud keeruliseks ning järjest enam ei peeta lugu üksteisest hoolimisest ja aitamisest. Vastutus lähedaste eest on jäetud kohalikule omavalitsusele, mis suurendab sotsiaaltöötajate töömahtu veelgi.

Valla olukorra ühtlustamiseks ja teenuste arenguvõimaluseks võib pidada ees ootavat ühinemist Tahkuranna vallaga. Valdade ühinemise juures nägid sotsiaaltöötajad arenguvõimalusena ametnike spetsialiseerumist ja läbi selle sotsiaalteenuste kvaliteedi parandamist. Võimaliku ohuna nähakse haldusreformi järel keskuse liiga kaugele viimist ja seeläbi elanikega kontakti kaotamist, mis muudab sotsiaalteenuste kättesaadavuse elanikele veelgi keerulisemaks. Elanikud olid valdade ühinemise suhtes rahulolematud ja tundsid hirmu ääremaastumise kasvu pärast. Peamist probleemi nähti asjaajamise veelgi keerukamaks muutumises ning majandusliku olukorra halvenemises.

Sotsiaalteenuste arendamise jaoks peavad Häädemeeste valla sotsiaaltöötajad oluliseks koostöö tegemist kogukonna ja MTÜ-dega, kellele delegeerida kohaliku omavalitsusele pandud sotsiaalteenuste osutamise kohustust. Projektipõhist sotsiaalteenuste arendamist ei peeta jätkusuutlikuks ning ametnikud loodavad haldusreformi järel kohaliku tasandi tulubaasi suurenemisele, mis võimaldaks senisest efektiivsemalt sotsiaalteenuseid välja arendada.

VIIDATUD ALLIKAD

- Bahle, T. (2003). The changing institutionalization of social services in England and Wales, France and Germany: is the welfare state on the retreat. *Journal of European Social Policy*, 13(1), 5–20.
<https://doi.org/10.1177/0958928703013001035>
- Brans M. (1992). Theories of Local Government Reorganizations: An empirical evaluation. *Public Administration*, 70(3), 420–451. doi:10.1111/j.1467-9299.1992.tb00948.x
- Copus, C. (2006). British Local Government: A Case for a New Constitutional Settlement. *Public Policy and Administration*, 2(21), 4–21.
<https://doi.org/10.1177/095207670602100202>
- Christoffersen, H., & Larsen, K. B. (2007). Economies of scale in Danish municipalities: Expenditure effects versus quality effects. *Local Government Studies*, 33(1), 77–95
- Davies, M. (1997). Companion to Social Work. Second Edition. *Ed by Davies, M. Blackwell Publishers.*
- Dollery, B., Fleming, E. (2006) A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government. – *Urban Policy and Research*, 24(2), 271–282.
- Dollery, B., Robotti, L. (2008). Local government and the economics of federalism. *The Theory and Practice of Local Government Reform*. 9–26.
- Eesti Koostöö Kogu (2010). Eesti Inimvara Raport (IVAR): võtmeprobleemid ja lahendused. Säätva arengu komisjon. Loetud aadressil http://www.kogu.ee/public/Eesti_Inimvara_Raport_IVAR.pdf
- Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. (1995). *Riigi Teataja I* 1995, 29, 356. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/1011706>

- Erm-Reining, M. (2015) *Maakondade kaardistus sotsiaalteenuste olemaoleva olukorra osas*. Loetud aadressil http://www.peak.ee/wp-content/uploads/2016/08/P%C3%A4rnumaa_kaardistus.pdf
- Euroopa Liidu Nõukogu. (2010) *Euroopa Vabatahtlik Sotsiaalteenuste Kvaliteediraamistik*. Brüssel: Sotsiaalkaitsekomitee. Loetud aadressil: https://www.sm.ee/sites/default/files/contenteditors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/piu2009_loppraport.pdf
- Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. (2011) *Riigi Teataja II*, 26,95. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>
- Euroopa Ühenduste Komisjon. (2007) 21. sajandi Euroopa ühtne turg. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa majandus-ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Brüssel. Loetud aadressil <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0725&from=et>
- Guus van Beek.(2014) Sotsiaalteenuste kvaliteedist Euroopa kontekstis. *Sotsiaaltöö* 4, lk 13.
- Häädemeeste valla arengukava aastateks 2016-2020. lk 6-22. Loetud aadressil <http://haademeeste.kovtp.ee/documents/381466/11876661/AK+08092016+kinnitatud+versioon.pdf/20363739-1e5b-447a-ae6d-d60918a8d4ff>
- Kattai, K. (2017) Kohalike omavalitsuste ühinemise vajadused ja võimalused sotsiaalteenuste osutamisel. *Ajakiri sotsiaaltöö*, lk 6.
- Keskpaik, A., Kõre, J. (2016) Regionaalareng ja sotsiaalne kaitse Eestis: seosed ja vastastikused mõjud. *Ajakiri Sotsiaaltöö*, lk 14-16. Loetud aadressil http://www.tai.ee/images/Artiklid/ST2_eri_2016_K%C3%B5re_Keskpaik.pdf
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. (1993). *Riigi Teataja I*, 1993, 37, 558. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006>
- Kriisk, K. 2012. *Kohalike omavalitsuste sotsiaaltoetused õigusaktides ning eelarvetes*. Tallinna Ülikool sotsiaaltöö instituut.(Magistritöö)
- Kuus, R. (2016) Heaolu arengukava muudab sotsiaalsektorit. *Ajakiri Sotsiaaltöö*, lk 3-9. Loetud aadressil https://intra.tai.ee//images/prints/documents/146789980772_ST2_eri_2016_web.pdf

- Käimasolevad KOV-ide ühinemismenetlused ja piiride muutmise ettepanekud (2017).
Loetud aadressil
http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/2017_jaan_ulevaade-uhinejatest.pdf
- Kühn, M. (2014). *Peripheralization: Theoretical Concepts Explaining Socio-Spatial Inequalities*, European Planning Studies. 23(2), 367-378
- Lang, T. (2012) *Shrinkage, Metropolization and Peripheralization in East Germany*, European Planning Studies, 20(10), 1747-1754
- Local Government Reform Denmark. (2007). Loetud aadressil
<http://www.kl.dk/English/Local-Government-Reform/>
- Medar, M., Medar, E. (2007). *Riigi ja kohalike omavalitsuste poolt rahastatavad sotsiaaltoetused ja- teenused*. Käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikool.
- Meklin, P., Pekola-Sjöblom, M. (2013). „*The reform to restructure municipalities and services in Finland: A research perspective*.” Evaluation Research Programme ARTTU Studies No. 23. Association of Finnish Local and Regional Authorities.
- Noorkõiv, R. (2013). Regionaalministri valitsemisala omavalitsuskorralduse reformi seaduse väljatöötamiskavatsuse eelnõu. Loetud aadressil
http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_rivo-noorkoiv_reformi-mojud.pdf
- Noorkõiv R., Loodla K. *Kohalike omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2012*.(2013) Tartu: Geomedia.
- Pinker. R. A. 2012. *Social service*. Loetud aadressil
<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/551426/social-service>
- Ploom, K. (2017) Kohaliku omavalitsuse väljakutsed sotsiaalteenuste osutamisel. Õiguskantsleri nõunik. *Ajakiri Sotsiaaltöö*. Lk 12- 15.
- Puuetega inimeste ja nende pereliikmete hoolduskoormuse uuring*. Sotsiaalministeeriumi sotsiaalpoliitika info ja analüüsi osakond. (2009) Saar Poll OÜ, Tartu Ülikool. Loetud aadressil:
<https://www.sm.ee/sites/default/files/content->
- Reichard, C. 2006. Strengthening competitiveness of local public service providers in Germany. – *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 72 (4), pp. 473–492.

- Richard, Rose, Kenneth, Newton. 2010. Second European Quality of Life Survey: *Evaluating the Quality of Society and Public Services*.
- Sannik K.(2015), *Kohalike omavalitsuste 2014.aasta eelarve täitmise põhitegevuse tulude, põhitegevuse kulude, investeerimistegevuse, finantseerimistegevuse ja likviidsete varade muutuste analüüs*. Tallinn. Rahandusministeerium.
- Saracosti, M., Parada, H Reininger, T., 2012. Social Work in Latin America. – The SAGE Handbook of International Social Work. Ed. Lyons, K., Hokenstad, T., Pawar, M., Huegler, N., Hall, N. *SAGE Publications*. 467–479.
- Sepp, V., Kivi, T., Puolokainen, T., Tali, T., Themass, E., Valgma, Ü. (2015). *Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes*. Tartu: Tartu Ülikool.
- Sotsiaalhoolekande seadus. (2015). *Riigi Teataja* I, 30.12.2015, 5. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015005>
- Sootla, G., Kaley, L., & Kattai, K. (2009). Perspectives of Local Government Amalgamations in a Transition Society: the Case of Estonia. *Studies of Transition States and Societies*, 1(1), 52–65.
- Statistikaamet. (2017) Leibkonnad. Loetud aadressil <https://www.stat.ee/63931>
- Üleriigiline planeering Eesti 2030+. (2012) Loetud aadressil https://eesti2030.files.wordpress.com/2015/12/a4_5mmbleed_eesti-2030_sisu_111212.pdf
- Vana, T. (2013) *Sotsiaalteenuste kvaliteedi analüüs ja ettepanekud tervikliku kvaliteedisüsteemi tagamiseks*. Analüüsi lõpparuanne. Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus. lk10.

Lisa 1. Küsimustik Häädemeeste valla elanikele

Lugupeetud vastaja!

Küsimustik on koostatud Tartu Ülikooli Pärnu kolledži üliõpilase Liisi Pikkuri lõputööks vajaliku uuringu läbiviimiseks. Uuringu eesmärgiks on välja selgitada leibkonna põhiselt Häädemeeste valla elanike kogemused ja rahulolu sotsiaalteenuste korraldusega, lisaks arvamus valdade ühinemise kohta.

Küsimustik on anonüümne ja andmeid kasutatakse üldistatud kujul autori lõputöös. Küsimustikule on oodatud vastama täisealised Häädemeeste valla elanikud.

Üldandmed:

1. Sugu:

- naine
- mees

2. Haridustase:

- algharidus
- põhiharidus
- keskharidus
- keskeriharidus
- kõrgharidus

3. Tööelu:

- õpilane
- töötan
- töötu
- vanaduspensionil
- töövõimetuspensionil
- muu

4. Perekonnaseis:

- abielus

- Lahutatud
- Lesk
- Vallaline
- vabaabielus

Leibkonna andmed:

5. Mitu inimest elab Teie leibkonnas (lisa vanus)?

6. Eluaseme tüüp:

- korter
- maja
- üüritav elamispind
- sotsiaalmajutus
- muu

7. Leibkonna kuu sissetulek:

- ...-140
- 141€ - 470€
- 471€ - 700€
- 701€-1000€
- 1000€ - ...
- Muu

8. Mitu last leibkonnast käib koolis?

9. Mitu last leibkonnast käib lasteaias?

10. Kuidas hindate oma majanduslikku toimetulekut viie palli skaalal?

- 1-ei tule toime
- pigem ei tule toime
- keskmine

- pigem tulen toime
- 5-tulen väga hästi toime

11. Hinnake järgnevate märksõnade olulisust toimetuleku tagamiseks:

| | |
|----------------------------|--|
| haridus | |
| hea sissetulek | |
| sotsiaalteenused | |
| tervis | |
| head suhted lähedastega | |
| sotsiaaltoetused | |
| elukoha asukoht | |

12. Kui kaugel asub teile lähim:

keskus _____

pood _____

haridusasutus _____

linn _____

Sotsiaalteenused:

13. Kas olete teadlik vallas pakutavatest sotsiaalteenustest?

- Jah
- Ei (jätkake küsimusega nr. 15)

14. Milliseid sotsiaalteenuseid Häädemeeste vald pakub?

15. Kas olete saanud/saate sotsiaalteenuseid?

- jah
- ei (jätkake küsimusega nr. 20)

16. Hinnake viie palli süsteemis tarbitud sotsiaalteenuseid:

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--------------------|---|---|---|---|---|
| Sotsiaalnõustamine | | | | | |
| Üldhooldusteenus | | | | | |
| Koduteenus | | | | | |
| Tugiisikuteenus | | | | | |

| | | | | | |
|--------------------------|--|--|--|--|--|
| Täisealise isiku hooldus | | | | | |
| Isikliku abistaja teenus | | | | | |
| Varjupaigasteenus | | | | | |
| Turvakodusteenus | | | | | |
| Sotsiaaltransporditeenus | | | | | |
| Võlanõustamisteenus | | | | | |
| Lapsehoiusteenus | | | | | |
| Eluruumi tagamine | | | | | |

Kui vastasite, et ei jäänud teenusega rahule, siis kirjeldage miks?

17. Kui sagedasti tarbite sotsiaalteenuseid?

| | Rohkem kui kord kuus | Kord kuus | Kord kvartalis | Poole aasta jooksul korra | Aastas korra | Ühekordne teenus | Ei oska öelda |
|--------------------------|----------------------|-----------|----------------|---------------------------|--------------|------------------|---------------|
| Sotsiaalnõustamine | | | | | | | |
| Üldhooldusteenus | | | | | | | |
| Kodusteenus | | | | | | | |
| Tugiisikusteenus | | | | | | | |
| Täisealise isiku hooldus | | | | | | | |
| Isikliku abistaja teenus | | | | | | | |
| Varjupaigasteenus | | | | | | | |
| Turvakodusteenus | | | | | | | |
| Sotsiaaltransporditeenus | | | | | | | |
| Võlanõustamisteenus | | | | | | | |
| Lapsehoiusteenus | | | | | | | |
| Eluruumi tagamine | | | | | | | |

18. Kuidas või kellelt saite informatsiooni pöördumiseks?

19. Kas olete teadlik sotsiaalteenuste hindadest ?

20. Mida sooviksid muuta sotsiaalteenuste korralduses või milliseid ettepanekuid teha?

21. Mida tähendab Teie jaoks sotsiaalteenuse kvaliteet?

22. Millised on teie ootused/ hirmud seoses valdade ühinemisega?

23. Hinnake kuidas Teie arvates parandab ühinemine avalike teenuste, sealhulgas sotsiaalteenuste kvaliteeti?

- 1- kindlasti ei paranda
- 2
- 3
- 4
- 5-kindlasti parandab

Lisa 2. Intervjuu küsimustik

Tere!

Olen Liisi Pikkur ja õpin Tartu Ülikooli Pärnu kolledžis sotsiaaltöö ja rehabilitatsiooni korraldust. Käesoleva intervjuuga kogun informatsiooni lõputöö koostamiseks sotsiaalteenuste korralduse praktika kohta kohalikus omavalitsuses Häädemeeste valla näitel. Vastates intervjuul esitatud küsimustele, aitate kaasa minu lõputöö valmimisele.

Aitäh!

1. Milliseid sotsiaalteenuseid pakutakse Häädemeeste vallas?
2. Millised on sotsiaalteenuste hinnad Häädemeeste vallas?
3. Kuidas hindate elanike informeeritust pakutavatest sotsiaalteenustest?
4. Kuidas jõuate abivajajateni?
5. Millist sotsiaalteenust vajatakse Häädemeeste vallas kõige enam?
6. Kuidas hindate sotsiaalteenuste kättesaadavust ja kvaliteeti Häädemeeste vallas, kas teenused abivajajatele on tagatud?
7. Mida tähendab Teie jaoks sotsiaalteenuse kvaliteet?
8. Milliseid on Teie arvates kõige suuremad kitsaskohad sotsiaalteenuste süsteemis?
9. Kuidas Teie arvates mõjutab geograafiline asukoht elanike toimetuleku taset ja sotsiaalteenuste korraldust?
10. Kuidas hindate valdade ühinemist sotsiaavaldkonnas, kas see on pigem kasulik või kahjulik?

SUMMARY

SOCIAL SERVICES BY THE LOCAL MUNICIPALITY: HÄÄDEMEESTE PARISH CASE STUDY

Liisi Pikkur

The aim of the current thesis was to investigate the awareness and the satisfaction of the organization of social services among the inhabitants of Häädemeeste municipality, to identify the problems and possible trends as well as additionally confirm the results with the opinion of the municipal social work specialists. Based on the results of the survey, the proposals for possible improvement were aimed to deliver to the local government of Häädemeeste.

The current topic is particularly relevant since it is considered important to raise the quality of social services and harmonize its organization in the European level. At the moment, the problem lies in the gap of the capability of local authorities and, consequently, a vast difference in inadequate quality of social services. The process of affiliating municipalities provides a positive opportunity for social development and improved quality assurance.

The theoretical part of the thesis provides an overview of the organization of social services and influencing factors of the capability of the local government. In the work becoming a periphery is considered as an influence for the organization of social services, and the administrative reform as an improver of the capability of the local government.

In order to meet the objectives, the study was conducted in Häädemeeste municipality in the spring of 2017 using combined research methods. A quantitative survey questionnaire was carried out among the residents. Local government social work professionals were interviewed using a semi-structured interview process: two local social workers participated in the interview. The quantitative research involved 61 households with a total of 180 members. The data were collected by the method of walking from door to door, and in the social media group of Häädemeeste community.

The study showed that in Häädemeeste, there are two or three-membered households. The biggest household participating in the study had six members. The households evaluated their economic viability as average; however, the comparison between the number of people in the household and the income showed that the households coped with near the subsistence level or below that. The households considered good health, an adequate income and good relationships with the family very important to ensure their subsistence.

The experience of using social services was predominantly deficient among the residents of Häädemeeste municipality; therefore, it is not possible to provide a general assessment of the entire experience of consuming social services. The residents' experience was limited to social counselling, social transport, general care service, home care, and ensuring a dwelling. The lack of information, the lack of the service availability and the brutality of the officials were considered as the main problems in the consumption of social services. The population considers it important to change the provision of social services in such a way that services are equally available. The suggestions included updated services, which keywords were mostly pointed as the necessity to renovate social apartments and a nursing home, and many times people considered necessary to change the attitudes of professionals to more flexible and humane.

According to specialists, good presumptions to provide social services were missing due to the shortage of budgetary resources. In such a small municipality, it is not reasonable to develop all the services for a few recipients of services. There is a developed regime for five social services in Häädemeeste municipality. Though, according to the officials, other services are also offered if needed, there is no common framework under which the services are provided. The practice of Häädemeeste local social workers has shown that people do not expect aid services, but rather financial support.

In addition to ensuring social services, its quality is also important, which is deficient in peripheral municipalities. To ensure high-quality social services the residents found the following issues of utmost importance: information is available, the services are equally accessible to those in need and the aid referred to is appropriate. In officials' opinion, quality social services include problem solving of a person in accordance with the need,

precise help and receiving the service without a delay. Ensuring the quality of the service, in accordance with the opinion of several officials, depends on several parties because by working with another service providers, their decisions and changes will significantly affect the services of the municipality. According to the officials, the shortage of social services includes long queues of receiving the service, the distance and poor transport connection between Pärnu and various villages of Häädemeeste municipality. In addition, the organisation and the quality of social services are also affected by large workload of officials and their universality in working with all target groups.

The results of the interview showed the growing tendency of complicated relationships in families and caring as well as helping each other seems to diminish in Häädemeeste municipality. The responsibility for family members has been left to the local government, which increases the workload of social officials even more.

The upcoming affiliation with Tahkuranna municipality may harmonise the situation of the municipality and develop the services. According to social workers, the affiliation of municipalities will provide the specialisation of the officials as a possibility for development and through it the improvement of the quality of social services. After the administrative reform, the potential drawback could be having the centre too far away and thus the loss of contact to the inhabitants, which makes the availability of social services to residents even more troublesome. The residents were dissatisfied with the affiliation of municipalities and were concerned about the growth of the periphery. The main problem lay in official services becoming more complicated and economic situation worsening.

To develop social services, the social workers of Häädemeeste municipality consider important to cooperate with the community and NGO's, to whom to delegate the obligation of offering social services, which have been imposed to the local government. Project-based development of social services is not considered sustainable, and officials hope for the increase of the revenue base of the local level after the administrative reform, which would allow to develop social services in a more efficient way.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Liisi Pikkur,

(autori nimi)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Sotsiaalteenuste korraldus kohalikus omavalitsuses Häädemeeste valla näitel“,

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on Kandela Õun,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Pärnus, **17.mai 2017**